

Masteruppsats i offentlig förvaltning [VT13]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Anja Nilsson 860420-2922

Handledare: Gustaf Kastberg

Examinator: Osvaldo Salas

Relationer, behövs de?

- en fallstudie av relationen mellan beställare och utförare vid offentlig
kontraktsstyrning

Förord

Från ett intresse för upphandling och att arbeta med komplexa regelverk, kom ett inspel om att titta närmre på ett område som både är viktigt och uppmärksammat, äldreomsorgen. Tack vare ett projekt som genomfördes åt SKL av Kommunforskning i Västsverige samt KEFU fick jag både möjlighet att få inblick i en intressant och avgörande verksamhet, samt ytterligare kunskap om fler komplexa regelverk än upphandling. Jag vill tacka min handledare Gustaf Kastberg för skarpa synpunkter och möjligheten att medverka i projektet. Tack även till Ola Mattisson för lärorika diskussioner.

Ett stort tack ska riktas till alla respondenter som ställt upp på intervju! Det har varit väldigt roligt och mycket givande att få ta del av er vardag.

Anja Nilsson

Göteborg 2013-05-29

Sammanfattning

Denna studie handlar om kontraktsrelationer i offentlig sektor. Ett begrepp som relation är inte lätt att definiera eller operationalisera, men alltför studier visar på vikten av förtroende och utbyte när verksamheter läggs ut på kontrakt. Studier av kontraktsstyrning har ofta ekonomiska utgångspunkter och fokuserar på formella ramar som upphandling och kontrakt. Denna studie använder istället sociologiska utgångspunkter för att bidra till förståelsen för hur kontraktsstyrning går till i praktiken. Syftet är att generera kunskap om relationen mellan beställare och utförare i en kontraktsstyrd och komplex offentlig verksamhet, äldreomsorgen.

Studien är en fallstudie av två kommuner, Solna och Varberg. Solna och Varberg har båda fått uppmärksamhet för sitt arbete med kontraktsstyrning, men skiljer sig även åt på ett antal punkter, vilket gör dem intressanta att studera. Genom intervjuer med ansvariga tjänstemän och chefer hos kommunerna samt verksamhetschefer och regionchefer på tre privata äldreboenden i varje kommun, har arbetet med kontraktsstyrning kunnat studeras på djupet. Relationen har även kunnat fångas från båda dess parter. Relationen mellan beställare och utförare beskrivs som väsentlig för att införliva både kontraktet och den löpande uppföljningen, samt för att skapa lärande och utveckling. Respondenterna framhäver en systematisk organisering av uppföljningsaktiviteter i kombination med en förtroendefull relation som avgörande för deras arbete. Detta står i kontrast till stor del av den ekonomiskt betonade litteraturen om kontraktsstyrning, där kontraktet förutsätts vara centralt.

1. INLEDNING	5
1.1 BAKGRUND.....	6
1.2 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR.....	6
1.3 CENTRALA BEGREPP OCH DEFINITIONER.....	7
2. TEORI	9
2.1 TIDIGARE FORSKNING.....	9
2.1.1 Effektstudier och jämförelser.....	11
2.1.2 Kontraktet – ett problematiskt styrmedel.....	12
2.1.3 Uppföljning – att införliva kontraktet.....	16
2.2 PERSPEKTIV PÅ KONTRAKTSSTYRNING	19
2.2.1 Ett dominerande ekonomiskt perspektiv.....	19
2.2.2 En inbäddad ekonomisk transaktion.....	21
2.2.3 Sammanfattning av teoretiska utgångspunkter	24
2.2.4 Analysram.....	24
3. TILLVÄGAGÅNGSSÄTT.....	26
3.1 ANSATS.....	26
3.2 HUR FRÅGESTÄLLNINGARNA SKALL BESVARAS	27
3.3 DESIGN.....	27
3.4 URVAL.....	28
3.5 KUNSKAP GENOM INTERVJUER.....	29
3.6 ANALYSFALL.....	30
4. EMPIRI	31
4.1 INTRODUKTION TILL EMPIRISKA FALL.....	31
4.2 SOLNA.....	32
4.2.1 Beställarens syn	33
4.2.2 Utförarens syn.....	36
4.3 VARBERG.....	40
4.3.1 Beställarens syn	41
4.3.2 Utförarens syn.....	44
5. ANALYS.....	48
6. SLUTSATSER	54
6.1 FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING.....	55
REFERENSLISTA.....	56
BILAGA 1. INTERVJUGUIDE	60
BILAGA 2. LISTA RESPONDENTER	61

1. Inledning

Detta kapitel ger en översyn och bakgrund till det forskningsområde som studien behandlar samt studiens syfte och frågeställningar. Frågeställningarna kommer sedan att utvecklas till fyra analysteman i teorikapitlets avslutande del.

Det blir en alltmer angelägen fråga hur vi tar hand om våra äldre. Från att ha utgjort 9,4 procent av befolkningen 1950, så utgör andelen över 65 år 2011 18,8 procent. Denna demografiska förändring innebär att vård av äldre är en av välfärdsstatens stora utmaningar.¹ Den svenska äldreomsorgen har under senare tid ägnats stor uppmärksamhet, inte minst medialt – en uppmärksamhet som ofta är av mindre smickrande karaktär. Inte sällan riktas uppmärksamheten mot äldreboenden som styrs via kontrakt.

De senaste 25 åren har det skett en generell utveckling i offentlig sektor med ökande inslag av entreprenad, privatisering, försäljning och avveckling samt valfrihetsalternativ för medborgarna.² Inom forskningen benämns den som New Public Management (NPM), en offentlig sektor som mer och mer liknar det privata näringslivet i utförande och organisering.³ Det är inte okomplicerat att överföra metoder från näringslivet till offentliga välfärdstjänster och mycket forskning samt offentlig debatt har ägnats åt trenden samt dess effekter. Ett utav de uppmärksammade områdena är kontraktsstyrning. Inom svensk välfärd är äldreomsorgen en av de sektorer som genomgått den största förändringen, andelen privata utförare ökade från 1 procent 1990 till 16 procent 2010.⁴ Med samma utveckling har också följt ökade krav på styrning och kontroll. Samtidigt finns en syn att den utveckling som går mot ökad kontroll och granskning, även hämmar utvecklingsförmågan hos kontraktsparterna.⁵ En logisk grund för att lägga ut och styra en verksamhet på kontrakt borde vara att mål kan uppnås mer effektivt i samspel med en annan part. Detta kräver ett värdefullt utbyte. Mattisson (2011) konstaterar dock i en forskningsöversyn att relationen mellan beställare och utförare inom kontraktsstyrd offentlig verksamhet har bytt karaktär – från samarbete, förtroende och successiv anpassning till kontroll- och sanktionsbetonat. Detta gör denna del av kontraktsstyrning desto mer intressant att studera.

¹ Salas (2012), s. 1

² SOU 2010:56, s. 78

³ Se t.ex. Hood (1991)

⁴ Stolt, Blomqvist & Winbladh (2010) s. 560

⁵ Mattisson (2011)

1.1 Bakgrund

Samspelet mellan beställare och utförare vid offentlig kontraktsstyrning befinner sig i brytpunkten mellan olika studerade processer och fenomen: upphandling, kontraktets utformning, uppföljningens legitimitet, politiska och ekonomiska drivkrafter bakom konkurrensutsättning samt utmaningen att definiera och mäta kvalitet. Forskningen kring kontraktsstyrning är i stor utsträckning koncentrerad på processen fram till kontraktsskrivning och dess effekter, men det saknas studier om vad som händer efter att kontraktsrelationen inletts.⁶ Brown et al (2006) argumenterar att det saknas verktyg för att balansera de komplicerade och ofta politiskt laddade värden som vägs mot varandra vid offentlig kontraktsstyrning: effektivitet, verkningsgrad, ansvar, lyhördhet, likabehandling och tjänsternas kvalitet är några exempel på värden som ska inkluderas.⁷ Det väcks även frågor om hur den politiska dimensionen hanteras vid offentlig kontraktsstyrning.

Tidigare studier har i stor utsträckning fokuserat på upphandlingen och kontraktets betydelse. Man har även intresserat sig för den offentliga organisationens roll som huvudman och dess möjligheter till styrning.⁸ Lite uppmärksamhet har ägnats åt att fånga interaktionen med utföraren och vilken betydelse detta får. Den interaktion som krävs för en upphandlingsprocess, kontraktsskrivande och löpande uppföljning under en avtalsperiod, ger även utrymme för en relation. En komplex verksamhet som äldreomsorg där alla möjligheter till förbättring och utveckling måste tas tillvara, omges idag dock av regelverk vars främsta uppgift är att förhindra korruption, uppnå maximal konkurrens och främja kostnadseffektivitet. Under dessa motstridiga omständigheter blir samspelet mellan beställare och utförare intressant att belysa, hur det ser ut och vilken betydelse det får. Denna studie tar sin ansats i kontraktsstyrning av offentlig verksamhet, och närmre bestämt i den relation som skapas mellan en offentlig beställarorganisation och en privat utförare.

1.2 Syfte och frågeställningar

När privata företag lägger ut verksamhet på kontrakt, läggs stor vikt vid tillit och utbyte i relationen utöver krav och kontroll.⁹ När offentliga organisationer skriver kontrakt med en privat part, hamnar istället fokus på konkurrensneutralitet, transparens, likabehandling och kontroll. I litteraturen om hur man styr offentliga verksamheter på kontrakt får kontraktet stort

⁶ Kastberg (2005), s. 17

⁷ Brown et al (2006) s. 323

⁸ Se t.ex. Brown et al (2006), Almqvist & Högberg (2005)

⁹ Se t.ex. Van der Meer-Kooistra & Vosselman (2000), Donada & Nogatchewsky (2006)

utrymme.¹⁰ Ett antagande görs därmed om att arbetet med kontraktsstyrning kan förutspås utifrån kontraktet. Hur ter sig då samspelet mellan beställare och utförare i offentlig verksamhet? Är det ett begränsat formaliserat samarbete som endast kretsar kring vad man i kontraktet åtagit sig, eller utvecklas en närmre relation där förtroende spelar en större roll och där flexibilitet och utbyte blir viktiga för utveckling?

Hur samspelet mellan en offentlig beställare och privat utförare ser ut när man skrivit kontrakt och ingått en kontraktsrelation, är ett relativt outforskat område. Studien ämnar därför att på ett övergripande plan bidra till ökad kunskap om hur kontraktsstyrning går till i praktiken i en offentlig verksamhet. Studiens specifika syfte är att generera kunskap om relationen mellan beställare och utförare inom kontraktsstyrd äldreomsorg. Forskningsfrågorna som studien avser besvara är;

- Hur interagerar parterna i kontraktssituationen och vilken betydelse får relationen som skapas?
- Vilken betydelse tillskriver parterna kontraktet respektive uppföljningen?

Utifrån dessa frågor kommer fyra analysystemen specificeras i teorikapitlets avslutande del.

1.3 Centrala begrepp och definitioner

Denna studie handlar om kontraktsrelationer. Vad som avses med en relation är inget entydigt begrepp som är lätt att definiera och operationalisera från start. Olika studier av kontraktsstyrning behandlar begrepp såsom tillit, ömsesidigt förtroende, ärligt utbyte av information, nära samarbete, kommunikation och lärande, ofta i kontrast till mer formella, standardiserade ramar. Att det finns ett samröre mellan kontraktsparter är ganska okontroversiellt att påstå, men vilka associationer man får till begreppet relation kan vara mycket olika. När syftet är att studera kontraktsparternas syn på den interaktion de har och dess betydelse, blir det också vanskligt att på förhand bestämma att endast ett begrepp är riktigt och innefattar det som är väsentligt. Valet har därför fallit på att inte definiera vad en relation "är", utan studien förhåller sig istället till de begrepp som litteraturen diskuterar och senare respondenternas associationer och beskrivningar. För att sammanfatta dessa olika begrepp som används, kommer jag att använda ordet relation. Nedan följer definitioner av ytterligare begrepp som används i studien.

¹⁰ Se t.ex. Brown et al (2006), Almqvist & Högberg (2005)

Kontraktsstyrning – uppstår när offentliga tjänster läggs ut på entreprenad. Styrningen sker via kontrakt, som tilldelas efter ett upphandlingsförfarande.

Särskilt boende – Denna studie undersöker äldreomsorg i form av särskilda boenden, då dessa upphandlas och styrs via kontrakt. När de insatser som kan ges i det egna hemmet är otillräckliga ska äldre kunna erbjudas ett boende som kan tillgodose behov av mer omfattande vård och omsorg. För detta ändamål har kommunerna, enligt socialtjänstlagen, skyldighet att inrätta särskilda boendeformer.¹¹ Även benämnt äldreboende.

Beställare – avser den kommunala förvaltning som har ansvar för särskilt boende, även om hela kommunens namn kan användas. I studien ingår omvårdnadsförvaltningen i Solna samt socialförvaltningen i Varberg.

Utförare – avser ett privat bolag som har kontrakt att driva ett särskilt boende. Andra benämningar som förekommer är leverantör samt entreprenör.

Kontraktssituation – processen från upphandling och kontraktsskrivning till uppföljning efter skrivet kontrakt. Studien fångar respondenterna i olika faser – beställarna ser över ett antal olika kontrakt som är i olika faser. Utförarna relaterar till sitt kontrakt med aktuell beställare och hur långt kontraktperioden löpt. Vissa är i början av sina kontrakt, vissa i mitten, andra i slutet och står inför ny upphandling eller förlängning. Detta begrepp används för att skildra hur situationen ser ut som helhet.

MAS – Medicinskt ansvarig sjuksköterska

MAR – Medicinskt ansvarig för rehabilitering

¹¹ Socialstyrelsen (2012)¹, s. 6

2. Teori

Detta kapitel redogör för kunskapsläget kring kontraktsstyrning och relationen mellan beställare och utförare samt hur man har studerat kontraktsstyrd äldreomsorg. Kapitlet avslutas med en sammanställning och de slutsatser som kommer att användas vidare för analys av empirin.

2.1 Tidigare forskning

Kontraktsstyrning som fenomen ökade markant under 1990-talet, både i och utanför Sverige. I offentlig sektor har politiska initiativ bidragit till både intern och extern kontraktsstyrning, den svenska beställar-utförarmodellen som infördes i många kommuner och landsting under 1990-talet är ett exempel. Det har identifierats olika möjliga samverkande faktorer till ökningen av kontraktsstyrning, som vilja att uppnå bättre flexibilitet, teknologisk utveckling som möjliggör nya förfaranden samt ideologiska strömningar.¹² Utvärderingar som gjorts av kontraktsstyrning visar effekter som vissa kostnadsreduceringar, en förändrad demokratisk styrning samt problem med administration, uppföljning och kontroll.¹³ Innan vi går vidare till hur man har studerat kontraktsstyrning, skall de ramar som omger kontraktsstyrningen presenteras närmre.

Ett centralt verktyg vid kontraktsstyrning är Lagen om offentlig upphandling, LOU (2007:1091), som har funktioner som både skyddande av konkurrens och förhindra korruption samt att verka som prispress för den offentliga sektorn. Den ursprungliga betydelsen var att från EU:s sida främja gränsöverskridande handel, men i Sverige talar man numera om ”den goda affären” som det främsta målet med offentlig upphandling.¹⁴ Upphandlingsdirektiven (2004/18/EG) som ligger till grund för LOU nämner indirekt den offentliga sektorns behov av kostnadseffektiva upphandlingar och verksamheter. När offentliga medel förbrukas måste offentliga inköpare väga samman andra incitament än de som driver privata företag. I frånvaro av marknadskrafter föreskriver upphandlingsdirektiven specifika förfaranden för att offentliga inköp skall göras så rationellt, överblickbart och rättvist som möjligt. De omfattande ekonomiska värden som upphandlingen utgör samt den nära samverkan mellan offentlig och privat sektor gör att EU-kommissionen ser offentlig upphandling som ett riskområde för illojala arbetsmetoder, intressekonflikter, favorisering och bestickning. Krav

¹² Bryntse (2000), s. 6f

¹³ Bryntse (2000) s.11f

¹⁴ SOU 2011:73, s. 12

på öppenhet och likabehandling av anbudsgivare skall minska riskerna för korruption. Syftet med upphandlingen är tillvarata konkurrensen, vilket antas leda till att skattemedlen används på bästa sätt.¹⁵

Van Weele (2010) beskriver hur den offentliga upphandlingen, med grundfrågor som legitimitet och ansvarsutkrävande, till sin natur blir mer fokuserad på *processen* att upphandla snarare än *resultatet* som upphandlingen åstadkommer. Då kommersiella incitament saknas, finns heller ingen drivkraft att skapa ”best value for taxpayers’ money”.¹⁶ Detta trots att just argumentet om användning av skattebetalarnas pengar är centralt i många skrivelser om offentlig upphandling. Detta går i linje med den komplexitet av mål som upphandlingen förväntas leva upp till. Budgetkulturen i offentlig sektor samt att beställarorganisationen inte professionaliserats i tillräckligt hög grad för att hantera det komplexa regelverket, skapar en eftersläpning och bristande flexibilitet.¹⁷ Denna problematik blir högst aktuell när kommuner går från traditionellt budgetstyrd verksamhet till att lägga ut verksamhet på kontrakt, som i fallet med kontraktsstyrning av äldreomsorg.

Kontraktsstyrning av offentlig verksamhet sker på en kvasimarknad, som uppstår när inslag från marknaden i form av konkurrens på utbudssidan möter en bestämd efterfrågan från en offentlig budget. Istället för att köpare och säljare möts, så har kvasimarknaden tre aktörer: brukaren, beställaren och utföraren.¹⁸ Ett antal förutsättningar måste vara uppfyllda för att en kvasimarknad skall fungera på ett tillfredsställande sätt: en konkurrensbaserad marknadsstruktur, en korrekt och komplett information för att minska risken för asymmetrisk information, låga transaktionskostnader och osäkerhet, en samspelande motivationsstruktur mellan utförarna och brukarna, samt frånvaro av *adverse selection* som ”*cream skimming*”.¹⁹ Det finns självklart risker för att den ekonomiska verkligheten och välfärdspolitiken inte sammanfaller med dessa fem villkor och därmed uppstår misslyckanden på kvasimarknaden. Utöver att ovanstående förutsättningar skall vara uppfyllda krävs också ett aktivt deltagande från brukarsidan samt en välfungerande tillsynsverksamhet.²⁰ Den typ av konkurrens som sker

¹⁵ SOU 2011:73, s. 38f

¹⁶ Van Weele (2010), s. 107f

¹⁷ Van Weele (2010), s. 123

¹⁸ Salas (2012), s. 3

¹⁹ Bartlett & Le Grand (1993) i Salas (2012). Cream skimming avser ”att plocka russinen ur kakan” och endast betjäna lågkostnadspatienter.

²⁰ Salas (2012), s. 5

inom kommunal verksamhet handlar således inte om konkurrens i vanlig mening där aktörer konkurrerar på en öppen marknad, utan snarare om konkurrens om en marknad.²¹

Cutler & Waine (1997) och Salas (2012) uppmärksammar den politiska påverkan som kvasimarknaden förhåller sig till och att denna påverkan inte alltid diskuteras vid studier av offentlig kontraktsstyrning. Hur organisationer väljer styrform inom offentlig sektor är en delvis obesvarad fråga. De potentiella fördelarna med kontraktsstyrning varierar i olika verksamheter, och det finns forskare som anser att kommuner delvis väljer att lägga ut fel verksamhet på kontrakt.²² Szebehely (2011) konstaterar att många kommuner idag inte följer upp hur vare sig kostnader eller kvalitet påverkas av konkurrensutsättningen. En orsak enligt Szebehely kan vara att målsättningen med konkurrensutsättningen »oftare är politisk än ekonomisk«.²³ När kommunala verksamheter läggs ut på kontrakt kan således inte endast ekonomiska motiv tas med, vilket lättare hade kunnat antas på en privat marknad. Vad har man då fokuserat på i studier av kontraktsstyrning i offentlig verksamhet?

2.1.1 Effektstudier och jämförelser

Studier av kontraktsstyrning inom äldreomsorg fokuserar på kostnadseffekter i stor utsträckning. Det finns även ett fåtal studier som fokuserat på att definiera och visa effekterna gällande kvalitet, där vissa studier förordar kontraktsstyrning för bättre kvalitet medan andra hävdar motsatsen.²⁴ En del studier utvärderar kontraktsstyrd verksamhet mot en fungerande kvasimarknad²⁵ och det finns även studier som undersöker motiven bakom att lägga ut äldreomsorg på kontrakt, vilka beskrivs som en blandning av ideologiska och socioekonomiska variabler.²⁶ Jämförelser av kvalitet mellan privat och offentlig äldreomsorg har också gjorts, men visar inga entydiga skillnader, kommunal regi och privat regi förefaller vara bra på olika delar.²⁷

²¹ Almqvist & Högberg (2005), s. 8

²² Bryntse (2000), s. 24

²³ Szebehely i Hartman (2011), s. 236

²⁴ Stolt, Blomqvist & Winblad (2010) s. 560

²⁵ Cutler & Waine (1997), s. 4, Salas (2012), s. 3

²⁶ Stolt, Blomqvist & Winblad (2010) s. 565, Svenskt Näringsliv m.fl. (2103) s. 15 - Kommuner med högerstyre tenderar att privatisera oavsett det ekonomiska läget medan kommuner med vänsterstyre tenderar att endast privatisera vid ekonomiskt underskott. Det finns inte mycket empiriskt material som indikerar att privatisering görs för att höja kvaliteten, utan tvärtom verkar offentliga aktörer stanna på marknaden för att ge incitament till privata utförare att bibehålla kvalitet.

²⁷ Stolt, Blomqvist & Winblad (2010) s. 561, Salas (2012), s. 12, Socialstyrelsen (2012)²

En gemensam egenskap för dessa studier är att de till största del studerar effekterna av äldreomsorg på kontrakt. Mot bakgrund av skandaler, ökad konkurrensutsättning och hur viktig och komplex verksamhet äldreomsorgen är, så har intresse riktats mot resultat- och kvalitetsjämförelser. Olika perspektiv har också använts för att undersöka *vad som påverkar* resultatet och effekterna inom äldreomsorg, dessa går igenom nedan. Hur uppnår man god äldreomsorg, vilka komponenter kan användas?

2.1.2 Kontraktet – ett problematiskt styrmedel

Det är kommunens ansvar att planera, definiera och utvärdera den service som skall realiseras av utföraren. För det krävs system för styrning och uppföljning genom kontraktet. Almqvist & Högberg (2005) uppmärksammar två infallsvinklar - antingen definierar beställaren *vad* som förväntas komma ut av uppdraget, vilka effekter utförarens prestationer skall leda till. Enligt detta synsätt är det upp till utföraren att bestämma *hur* uppdraget skall genomföras. I mer komplexa verksamheter är det inte så enkelt att fastställa effekterna, vilket leder till en andra infallsvinkel - att beställaren istället hänvisar till vilka metoder utföraren skall använda. För att nyttja den uttalade fördelen med kontraktstyrning och privata utförarens metoder för kostnadsreducering och effektivitet borde den första infallsvinkeln användas - ändå finner författarna att kontrakt inom upphandlad äldreomsorg inte uppfyller vad kontraktstyrning som teori stipulerar, varken gällande fokus eller mätbarhet. Istället fokuserade de på *hur* arbetet skulle bedrivas,²⁸ vilket pekar på att ytterligare faktorer påverkar denna styrningssituation. Isaksson (2012) går igenom förfrågningsunderlagen från fyra kommuner med lång erfarenhet av upphandling inom äldreomsorg och visar att inte ens vana beställare ställer krav som går att följa upp i någon egentlig utsträckning.²⁹ Uppföljningsbarheten visar då endast *möjligheten* att följa upp kraven, det säger ingenting om hur och om uppföljning sedan sker. Socialstyrelsen (2013) bekräftar problematiken, men pekar ändå på förfrågningsunderlaget som ett centralt verktyg och att en tydlig avtalsuppföljning sker.³⁰ Detta trots att båda dessa verktyg enligt gjorda studier används bristfälligt. Man kan konstatera att rationaliteten bakom konkurrensutsättning och kontraktstyrning inte alltid gäller, vad påverkar då ytterligare den offentliga kontraktstyrningen?

²⁸ Almqvist & Högberg (2005), s. 8f

²⁹ Isaksson (2012)

³⁰ Socialstyrelsen (2013), s. 8

Offentlig tjänsteverksamhet kan betecknas som komplex och svår att definiera, vilket medför svårigheter att styra den via kontrakt. Utmaningar med att definiera prestationer samt att tjänsteverksamhet i hög grad är händelsestyrd och kräver kontinuerligt kommunikation, gör kontraktsutförandet problematiskt.³¹ Svenskt Näringsliv m.fl. (2013) visar i en studie att det är mycket svårt att i förväg specificera alla betydelsefulla dimensioner av kvalitet i upphandling av komplexa tjänster.³² När man vunnit upphandlingen handlar det snarare om att undvika grova kvalitetsbrister när det börjar närma sig avtalsförlängning.³³ Samma studie menar även att incitament att hålla hög kvalitet kan byggas in i kontraktet. Dessa kan bestå av ekonomiska ersättningar eller sanktioner kopplade till kvalitetsutfall, eller bestämmelser kring kontraktsförlängning. Men för att nå önskad effekt krävs det att beställaren har möjlighet att besluta om påföljder och kan göra det sannolikt att den rättvist kommer att belöna hög kvalitet och bestraffa låg kvalitet. Kontraktsbundna incitament kan styra mot kvalitet, men riskerar samtidigt att detaljstyra leverantörer med oönskade effekter.³⁴ Då det konstaterats svårigheter med att både definiera de ursprungliga prestationerna i kontraktet samt även att förutspå en händelsestyrd verksamhet, blir frågan *hur man styr äldreomsorg på kontrakt*.

Almqvist & Högberg (2005) ger fyra olika tolkningar av varför fokus inte ligger på resultat och mätbarhet inom kontraktsstyrd äldreomsorg, i) - att beställarkompetensen inte blivit tillräckligt stark ännu, men kommer att bli, ii) - att föreställningen om kvalitet i organisationen handlar om processkvalitet snarare än resultatkvalitet och att denna föreställning har starkare genomslag i organisationen än vad teorier om kontraktsstyrning någonsin kommer att ha, iii) – att kontraktet är ett nära samarbete där ömsesidigt förtroende trumfar möjligheten att följa upp specifika kvalitetsindikatorer, iv) - att komplex verksamhet förutsätter gemensamma värderingar samt ärligt utbyte av information mellan parterna, där vikten läggs vid samtal och resonemang om kvaliteten. En femte tolkning bygger på Dombergers (1998) idé om *non-contractibility of quality*, att kvalitet inom vissa verksamheter endast bygger på omdöme och är omöjlig att mäta i resultatmässiga termer.³⁵ Kvalitet inom servicesektorer är enligt Westlund & Edvardsson (1998) ett både relativt och subjektivt begrepp.³⁶ Omsorgstjänster är till sin natur immateriella, abstrakta och heterogena. Skillnaden mellan framgång och misslyckande i en enskild situation kan vara hårfin. Det följer då med en

³¹ Bryntse (2000), s. 22

³² Svenskt Näringsliv m.fl. (2013) s. 22

³³ Svenskt Näringsliv m.fl. 2013, s. 36

³⁴ Svenskt Näringsliv m.fl. (2013) s. 18

³⁵ Almqvist & Högberg (2005), s. 9f

³⁶ Statskontoret 2011:13, s. 28

inbyggd svårighet att standardisera, samt att *hur* någonting görs är av stor vikt.³⁷ Detta komplicerar bilden av vad resultat inom äldreomsorgen är, men ger utrymme att vidare intressera sig för hur kontraktssituationen faktiskt ser ut och hur kommunen som beställare arbetar med styrning av privata utförare. Almqvist & Högberg (2005) ger här samspelet mellan kontraktsparterna relativt stort utrymme i att förklara införlivandet av kontraktet och framförallt i att skapa föreställningar om kvalitet. Detta ger oss en indikation på att en effektiv kontraktsstyrning av en svårdefinierad prestation kräver ett bra samspel mellan kontraktsparterna för att fungera. Denna slutsats kan även ses i andra studier.

Inspirationen för effektiv kontraktsstyrning enligt tankarna inom New Public Management kommer ifrån kontrakt mellan privata företag, även om förutsättningarna på många punkter skiljer sig åt för offentliga verksamheter. Inom privat sektor är icke-kontraktsbundna aspekter (som t.ex. leverantörens goda namn och historiska prestationer) av mycket stor vikt vid köp av komplexa tjänster. Köparen baserar i stor utsträckning sitt val på en kännedom om att leverantören brukar leverera tillfredsställande och har ett intresse av att fortsätta att göra så, snarare än att varje aspekt av leveransen har kunnat beskrivas i detalj i ett kontrakt. Vid upphandling enligt LOU är möjligheterna att ta hänsyn till sådana faktorer mycket begränsade. Då lagstiftningen kräver objektivitet och transparens, så tillåts inte hänsyn till tidigare prestationer som inte är verifierbara. Då återstår kontraktet som styrmedel.³⁸ Levin (2003) menar att kontraktsstyrning riskerar att medföra att utförarna fokuserar på de kvalitetsaspekter som specificeras i kontraktet, på bekostnad av kvalitetsaspekter som inte uttryckligen behandlas i kontraktet. Denna risk är generellt större när produkten eller tjänsten är komplex, eftersom viktiga kvalitetsdimensioner då är svåra att avtala om, som till exempel flexibilitet och initiativ.³⁹ I ett anställningskontrakt är exempelvis många krav informella och i privat sektor är det vanligt med en förväntning på anpassning efter omständigheter som inte ses i kontraktet.⁴⁰ Upphandlingsutredningen (2013) konstaterar att en konsekvens av att utförarna lägger all sin kraft på att uppfylla kontraktsvillkoren är att deras egen kundinriktade produktutveckling stannar av. Det finns en risk att de då blir reaktiva i stället för proaktiva, vilket inte kännetecknar den privata marknadens funktionssätt.⁴¹

³⁷ Westlund & Edvardsson (1998), s. 20ff

³⁸ Svenskt Näringsliv m.fl. (2013) s. 18, Erridge et al (2002), s. 509

³⁹ Svenskt Näringsliv m.fl. (2103) s. 18, Levin (2003), s. 835

⁴⁰ Levin (2003), s. 835

⁴¹ SOU 2013:12, s. 119

Ändrade omständigheter över tid är, som nämnts ovan, en faktor som är svår att fånga i ett kontrakt. Kontraktet står för en tänkt strategi som inte nödvändigtvis säger något om utfallet. Levin (2003) studerar kommunala strategier kring kontrakt och pekar på två orsaker som är viktiga för diskrepans mellan strategi och utfall: bristen på kontroll över många faktorer och närvaron av lärandeprocess hos aktörerna. Mattisson och Thomasson (2007) vidareutvecklar att det faktiska utfallet av en strategi i offentlig sektor är en blandning av politikers, tjänstemäns och privata utförarens agerande, vilket gör det nödvändigt att undersöka utfallet för att bedöma en strategi.⁴² Kontraktet som sådant verkar inte vara tillräckligt för att bedöma vad som påverkar en kontraktssituation. Isaksson (2012) sammanfattar den motsättning som finns mellan logiken i kontraktsstyrning och omständigheterna som påverkar äldreomsorg. Han ställer sig frågan om detta betyder att denna typ av tjänst inte lämpar sig för kontraktsstyrning eller om det kan vara så att relationen mellan kommun och utförare bygger på något annat än uttalade krav.⁴³

”Det är möjligt att styrningen i realiteten inte utgår från det statiska, kontraktsstyrda förhållande som principal-agent-teori ger vid handen utan att kommunen i själva verket kan påverka hur entreprenörerna agerar genom diskussion och andra påtryckningar.”⁴⁴

Som framgår av tidigare studier finns vanligtvis förväntningar utöver det som uttryckligen står i ett kontrakt inom privat sektor, särskilt när verksamheten är komplex och det rör tjänstekontrakt. Det är också svårt att förutse hur verksamheter kommer att se ut flera år framöver, vilket försvårar en viktig lärandeprocess om enbart kontraktet styr. Inom offentlig verksamhet finns ingen direkt möjlighet att ta hänsyn till historiska prestationer för att säkerställa en god leverans. Vi ser även att en strategi inte nödvändigtvis säger något om utfallet, då många aktörer är involverade vid offentliga kontrakt. Det finns ytterligare faktorer som påverkar kontraktsstyrning av äldreomsorg, och samspelet och dialogen mellan beställare och utförare lyfts fram som viktig för att införliva kontraktet, skapa förståelse kring den svårdefinierade kvaliteten, förmedla förväntningar och skapa ett lärande. Vi kan inte säga a priori hur processen kommer att te sig genom att enbart titta på kontraktet, utan måste intressera oss för hur arbetet går till i praktiken.

⁴² Mattisson & Thomasson (2007), s. 442f

⁴³ Isaksson (2012), s. 42

⁴⁴ Isaksson (2012) s. 41

2.1.3 Uppföljning – att införliva kontraktet

Intresset för uppföljning har under senare tid vuxit och ämnet har dragit till sig mer och mer uppmärksamhet.⁴⁵ Lindgren (2008) beskriver hur det granskningssamhälle som vuxit fram från 1960-talet och framåt kännetecknas av resultatstyrning och nyckelord inspirerade av privat sektor.⁴⁶ Från tidigare fokus på tilldelad tillit inom den offentliga förvaltningen har en förskjutning mot ansvar och ansvarsutkrävande skett. I detta resonemang ligger även en inbäddad misstro – den professionella kompetensen hos olika yrkeskåror i offentlig sektor räcker inte – det krävs uppföljning för att visa att ansvaret förvaltas på ett riktigt sätt. Det har även skett en övergång från att mäta efterlevnad av lagar och föreskrifter till att mäta vilka resultat och effekter man egentligen haft på målgruppen.⁴⁷ Svårigheterna med uppföljning finns både i förutsättningarna, genomförande, användning och oförutsedda bieffekter.⁴⁸

Langfield-Smith & Smith (2003) går igenom olika definitioner av kontrollsystem och att skillnader till exempel finns mellan formell och informell kontroll, eller kontroll över beteende respektive utfall. Forskningen är samstämmig i att alla organisatoriska kontrollsystem har inslag av både formell, designad kontroll och oskriven, informell eller social kontroll. Den sistnämnda kan inte designas på samma sätt. Beroende på uppdragets art, kan olika kombinationer av kontrollformer tillämpas för bästa effekt.⁴⁹ Offentliga kontrollsystem ter sig också annorlunda än privata, med större inslag av byråkratisk kultur och politisk synlighet, vilket påverkar hur olika kontrollmekanismer används.⁵⁰

Hagbjer et al (2012) redogör för hur uppföljningen av offentlig verksamhet, och specifikt äldreomsorg, har komplicerats under senaste årtionden, inte minst genom ökad grad av kontrakt i kommunerna. Trots att privata utförare utför tjänsterna, är kommunen ytterst ansvarig. Detta behov av kontroll kan uppnås både via distans (exempelvis med hjälp av enkäter) och besök på boenden. Genom denna kunskap om lokala förhållanden kan kommunen etablera *aktörstillit* i relation till utföraren. I detta resonemang skapar en god uppföljning tillit hos allmänheten till att tjänsterna utförs väl, så kallad *systemtillit*. För att uppnå tillit skall kommunen först följa upp verksamheten hos utföraren, sedan måste det även finnas förtroende för uppföljningen i sig. Principer som skall präglade uppföljningen är å ena

⁴⁵ Lindgren (2008), Power (2007)

⁴⁶ Lindgren (2008), s. 16ff, Power (2007)

⁴⁷ Lindgren (2008), s. 43

⁴⁸ Lindgren (2008), s. 112

⁴⁹ Langfield-Smith & Smith (2003), s. 283

⁵⁰ Cristofoli et al (2010), s. 352

sidan oberoende och opartiskhet, å andra sidan relevans - och dessa kan stå i motsatsförhållanden till varandra. Det krävs således en avvägning mellan närhet och distans till det som skall följas upp.⁵¹ Hagbjer et al drar ett antal intressanta slutsatser, när de studerar uppföljning av kontraktsstyrd äldreomsorg. Exempelvis leder en högre grad av specificering och standardisering av förfrågningsunderlaget, som utgör grunden för kontraktet, inte nödvändigtvis till en bättre uppföljning och kontroll. Det fanns också en stor skillnad mellan vilken typ av information och kunskap som fördes vidare i organisationen – standardiserad, kvantifierbar information fördes lättare vidare i organisationen, medan mer kompetensbetonade lokala bedömningar som de närmst ansvariga gjorde, stannade inom respektive enhet. Författarna anar en viss trend mot ökande kvantifierbara krav för att de på ett enkelt sätt kan användas av fler, medan den ”mjukare” informationen som samlas upp via besök, samtal och e-post riskerar att trängas undan. Detta trots att båda typerna av information anses nödvändiga för en god uppföljning.⁵² Studier av uppföljning av äldreomsorg visar att tillit och lokal kännedom samt kunskap uppnås i olika grad genom att följa upp verksamheterna. Mattisson (2012) identifierar vidare att det finns en problematik när uppföljning av välfärd i kommuner blir negativt orienterad och enbart fokuserar på brister och svagheter. Uppföljningen borde istället fokusera på utveckling och lärande.⁵³

För att sammanfatta finns olika påverkande faktorer. Kontraktet ger grunden för det fortsatta agerandet, men problem lyfts fram kring hur kontrakt formuleras för att kunna följas upp samt att stora brister framhävs i hur uppföljningen sedan görs. Litteraturen om privata kontrakt diskuterar tillit som en faktor i kontraktssituationen när t.ex. förändrade omständigheter över tid inte kan beräknas in från början. Förtroende parterna emellan kan tillåtas kompensera osäkerhet och göra kontrakten mer flexibla. Offentliga verksamheter ges dock inte dessa förutsättningar enligt LOU och tydliga kontrakt blir därför centrala för att kunna följa upp. Transparensen som LOU stipulerar, den politiska synligheten som tillkommer samt behovet av tydliga kontrakt ger vid handen att offentliga organisationer borde styra privata utförare med stor distans. En sådan distansering blir dock motsägelsefull, då en god uppföljning enligt samma mått kräver hög grad av interaktion, tillit och lokal kunskap för att fungera optimalt – vilket snarare indikerar att relationen mellan parterna är avgörande. Litteraturen ger oss en viss bild av hur man agerar, eller borde agera efter kontraktet slutits, vilket framstår som lika

⁵¹ Reuter, Wikström & Kristensson Ugglå (red) (2012), s. 187ff

⁵² Reuter, Wikström & Kristensson Ugglå (red) (2012), s. 195ff

⁵³ Mattisson (2012) s. 18f

viktigt som kontraktet i sig. Det finns en relation – men lite framkommer om *hur* man arbetar med den, hur den struktureras och vilken *betydelse* den får. Vi får också endast en bild av beställarens perspektiv. Ser beställaren och utföraren på sitt samspel på samma sätt eller har man olika bilder? Spelar relationen en viktig roll för att uppnå en god uppföljning och utveckling av verksamheten samt underlätta lärande? Eller blir det viktigare att hålla distans samt kommunicera formellt via kontraktet?

För att återkomma till begreppet relation så har en bild getts av vad begreppet kan innefatta: interaktionen målas upp med hjälp av begrepp som tillit, ömsesidigt förtroende, flexibilitet, initiativ, ärligt utbyte av information och kontinuerlig kommunikation. Begrepp som interaktion och samspel har också använts för att beteckna hur parterna förhåller sig till varandra. I denna studie är intresseområdet hur relationen kan karaktäriseras, då man genom att studera kontrakt och uppföljning, i någon mån förutsätter att samspelet mellan kontraktsparterna speglas i dessa dokument och rutiner. Det blir dock ingen vidare problematisering om vilken roll olika faktorer får. En god relation har målats upp som möjliggörande för att föra resonemang om kvalitet, uppnå flexibilitet, tillvarata initiativ och skapa lärande samt utveckling, men ges utrymme för dessa faktorer inom ramen för de regelverk som styr? Skapar ett bra kontrakt automatiskt en bra relation eller är det relationen som utgör grunden för att kontraktet ska få genomslag? Vi ska nu titta närmre på olika sätt att se på relationen vid kontraktsstyrning.

En stor mängd forskning har nu presenterats och gett en överblick över kunskapsläget kring kontraktsstyrning och dess användning inom äldreomsorg. Innan studiens analysteman presenteras bör ett förtydligande ske om hur man kan gå tillväga för att studera kontraktsrelationen och hur parterna agerar i olika skeden. Vilket perspektiv som används blir avgörande för vad man letar efter i sin undersökning. Inom ekonomisk teori är distansering mellan parterna i en styrningssituation inget problem, men studier kring uppföljning och även de som betonar lärande problematiserar distans i förhållande till det som ska följas upp, då det kan skapa misstro. I diskuterad litteratur finns en genomgående ekonomisk syn på kontraktsstyrning och dess parter, vilket gör att aspekter som konflikt, förhandling och egenintresse betonas mer. För att bidra med en nyanserad analys av hur relationen i en kontraktssituation ser ut, finns dock fler perspektiv att tillgå som ger ytterligare möjligheter. Nedan följer en diskussion om olika perspektiv i relation till studiens upplägg. Från renodlad ekonomisk teori och en reduktionistisk syn på kontraktsrelationen presenteras en övergång till

sociologisk teori, där andra infallsvinklar belyser relationens betydelse. Ett antal teoretiska utgångspunkter kommer slutligen att presenteras, som sedan appliceras på två fall.

2.2 Perspektiv på kontraktstyrning

Bryntse (2000) ger en översikt över hur kontraktstyrning har studerats. Studierna har skett inom flera discipliner utifrån olika perspektiv samt med olika syften och varierande grad av empirisk förankring. Översikter visar bland annat att marknadsföringsteori, transaktionskostnadsteori, resursberoendeteori, sociologiska relationsteorier samt institutionell teori förekommer. Många av teorierna har vuxit fram som kombinationer av teoriområden, t.ex. att ekonomiska teorier om marknader har kombinerats med beteendeteorier och nätverksteorier. Teorierna utgår ofta ifrån dikotomin marknad respektive hierarki och kopplas till idealkoncept för styrning. Vissa försök har gjorts att definiera ett tredje koncept för styrning – där nyckelord som exempelvis nätverk, partnerskap, kvasihierarki, *relational contracting* och hybrid är framträdande. Denna tredje form av styrning ses som något annat än styrning via hierarki och marknad, men olika författare framhäver olika aspekter av dess roll i förhållande till idealtyperna.⁵⁴ I och med intresset för idealkoncept för styrning, hamnar fokus lätt på själva styrformen och vilka premisser som måste till för att en viss styrform ska vara lämplig. Med den bristande rationalitet som setts vid konkurrensutsättning och kontraktstyrning, kan slutsatsen dras att kontraktstyrning inte alltid bedömts som lämplig för olika delar av offentlig verksamhet, däribland äldreomsorg. Icke desto mindre används den. Intresset flyttas då från *om* den fungerar till *hur* den fungerar och hur man kan undersöka kontraktsparternas förhållande till varandra.

2.2.1 Ett dominerande ekonomiskt perspektiv

Gemensamt för många studier om kontraktstyrning är att de utgår ifrån ekonomiska grundantaganden. Det ekonomiska synsättet baseras på ett antagande om att människan är en *rationell ekonomisk* varelse med en ständig strävan att *kalkylera och tillgodose sina egna intressen*. Detta synsätt inkluderar t.ex. transaktionskostnadsteori, agentteori samt hybridformer.⁵⁵ Interaktionen mellan kontraktsparterna är starkt präglad av *konflikt* och *förhandling*. Betoningen ligger på specifikation av tjänsten och förhandling av uppdrag, kontraktsvillkor, incitament, kontrollfunktioner och socialisering. En kontraktrelations utformning beror på dess grad av relationsspecifika resurser och osäkerheter. En hög grad av

⁵⁴ Bryntse (2000), s. 17f

⁵⁵ Bryntse (2000), s. 68ff. Bryntse benämner perspektivet ekonomisk institutionell teori.

specifika resurser och osäkerheter enligt teorin medför längre relationer och starkare bindning mellan parterna för att kompensera. Graden av svårsmåbara prestationer styr behovet av socialisering för att uppnå en gemensam målbild.⁵⁶ Utbytet mellan parterna sker i denna syn genom *kontraktet* och dess *kontroll*. Beställarens fokus är att styra utföraren genom olika medel för att *förhindra opportunism* och överse att tjänsten levereras enligt önskemål. Relationen har en högst perifer roll, och då endast som beräknad kontrollfunktion när man drar resonemanget till sin spets.

Van der Meer-Kooistra & Vosselman (2000) kombinerar transaktionskostnadsteori och tillitsfaktorer för att undersöka relationer som skapas vid kontraktsstyrning mellan företag. Transaktionskostnadsteorin används för att se relationen som en förlängning av beslutet att kontraktsstyra och skapandet av ett passande kontrollsystem för den ingångna relationen. Då transaktionskostnadsteorin utgår ifrån människans begränsade rationalitet och opportunistiska beteende som grundläggande faktorer, kan man också anta att osäkra kontraktssituationer behöver specifika investeringar för att vårda relationer på sikt, investeringar som båda parter då förväntar sig att "få tillbaka" i slutändan.⁵⁷ Tillit används då för att reducera osäkerhet. Till skillnad från klassisk transaktionskostnadsteori, menar Van der Meer-Kooistra & Vosselman dock;

*"... that there exists a significant social component in exchange relationships which may be masked or missed in economic explanations of exchange."*⁵⁸

Donada & Nogatchewsky (2006) bygger på resonemanget om tillit ytterligare och skiljer transaktionskostnadsteorins grunder från "relational exchange view" (REV), som ställs mot transaktionskostnadsteori för att belysa kontraktsrelationer mellan företag. Tankarna om *relational exchange* kan ses redan hos Macneil (1980) som skilde detta från *discrete transactions* - det avgränsade, standardiserade samt opersonliga ekonomiska utbytet.⁵⁹

"REV postulates that firms seek firstly to exchange and cooperate in the long term to achieve mutual gain rather than behaving opportunistically to satisfy in the short term"

⁵⁶ Bryntse (2000), s. 79

⁵⁷ Van der Meer-Kooistra & Vosselman (2000), s. 55

⁵⁸ Zaheer and Venkatraman (1995) citerade i Van der Meer-Kooistra & Vosselman (2000), s. 57, se även MacNeil (1980), Granovetter (1985)

⁵⁹ Dwyer et al (1987) s. 12, Macneil myntade "relational contract theory" (senare essential contract theory) inom juridiken, en tes som senare använts i större utsträckning inom managementlitteratur.

their individual interest. This perspective places the emphasis on exchanges that are embedded in a social context that is characterized by a relative absence of calculating and opportunistic behavior (...) Exchanges follow different phases – awareness, exploration, expansion, commitment and dissolution (...) during which relational norms and trust develop. These then appear as informal control mechanisms (...) that can be found in social-based control.”⁶⁰

Här frångår man delvis grundantagandet om egenintresse och opportunism för att istället betona utbyte och ömsesidig vinning som främsta drivkrafter hos privata kontraktsparter. Man beskriver det ekonomiska utbytet som inbäddat i en social kontext, vilket ger en frånvaro av det ursprungliga beräknande beteendet. Cristofoli et al (2010) tar dessa slutsatser från företagslitteratur och applicerar på den offentliga sektorn för att undersöka om man anpassar offentliga kontrollsystem på liknande sätt efter transaktionens natur och vilken grad av tillit som ses där. Deras slutsats är att inte samma mönster kan observeras, utan att även andra faktorer, som t.ex. politisk påverkan, måste tas i beaktande vid offentlig kontraktsstyrning.

”The data collected suggest that, contrary to what suggested in the private sector literature, the cities analysed show that the pure forms of inter-organizational control described in theory (market-based, bureaucratic, trust-based) are rarely found in reality and that the different control models are present at the same time with reference to the same relationships. This highlights a multiplicity and complexity of control trajectories that the cities explore in the relationships with the external service providers.”⁶¹

Även här görs en jämförelse mot idealkoncept för styrning, vilket inte förefaller vara ett tillfredställande sätt att observera offentliga verksamheters kontraktsstyrning och relationens roll. Vi ser här en utveckling från renodlad ekonomisk teori till att faktorer som tillit och ömsesidigt utbyte ges större utrymme. Tankarna är delvis hämtade från sociologiska perspektiv på sociala kontexter och dess betydelse. För att belysa dessa aspekter fullt ut går vi över till sociologisk teori, där relationer ges en helt avgörande roll.

2.2.2 En inbäddad ekonomisk transaktion

Från ett sociologiskt perspektiv finns det andra grundantaganden i en ekonomisk situation, som möjliggör ytterligare perspektiv att se på sociala relationers betydelse. Granovetter

⁶⁰ Donada & Nogatchewsky (2006), s. 264

⁶¹ Cristofoli et al (2010) s. 365

(1985) undersöker sammanhanget för ekonomiska handlingar utifrån en ”social inbäddning” som han menar omger varje ekonomisk transaktion.⁶² Inget ekonomiskt agerande kan skiljas från de sociala strukturer och nätverk som omger det. Granovetter menar att en ekonomisk transaktion lätt blir *undersocialiserad* inom ekonomisk teori, dvs. man antar att människor inte påverkas av sociala strukturer överhuvudtaget eller i väldigt liten utsträckning. Callon (1998) bygger vidare på Granovetters argument för att förklara hur ekonomiska situationer präglas av yttre omständigheter, och hur man hanterar dessa i sina beräkningar för exempelvis ett kontrakt som skrivs. Callon använder sig av begreppsparet *framing/overflowing* för att beskriva hanteringen av ständigt påverkande yttre faktorer som tillkommer i en transaktion och hur man hanterar dessa. Callon beskriver inramningen (*framing*) med hjälp av Goffman (1971);

*”The frame establishes a boundary within which interactions (...) take place more or less independent of the surrounding context. (...) But the framing process does not just depend on this commitment by the actors themselves; it is rooted in the outside world, in various physical and organizational devices. This is why framing puts the outside world in brackets, as it were, but does not actually abolish all links with it.”*⁶³

Ett kontrakt kan stå för både den juridiska, ekonomiska och innehållsliga ramen för vad som ska utföras. Men utförandet kan inte särskiljas från en ständigt föränderlig omvärld. Det krävs en tyst överenskommelse hur ramen ska fungera, från alla inblandade. Goffman (1971) som Callon drar exempel från, gör jämförelsen med en teaterföreställning – alla har sin roll och beroende på situation om omgivande faktorer har man sina repliker. Aktörerna byter kontinuerligt roll och repliker beroende på situation. Den formella ramen för styrning och interaktion får *bäring genom att aktörerna relaterar* till denna löpande. Här är det relationen som står i centrum och som får input av kontraktet, inte tvärtom. Ramen kommer kontinuerligt att utsättas för yttre omständigheter, av både positiv och negativ karaktär, vilket benämns som *overflowing*, när ramen inte räcker till för att fånga de omständigheter den påverkas av. Utan dessa yttre omständigheter, skulle ramen inte heller fylla sin funktion över tid – då skulle den endast reproducera existerande kunskap.⁶⁴ Med kontraktet som exempel blir det meningslöst att försöka isolera det från ny kunskap samt de sociala interaktioner som

⁶² Termen ”embeddedness” är förknippad med Granovetter (1985), men myntades först av Polanyi (1944).

⁶³ Callon (1998) s. 249

⁶⁴ Callon (1998) s. 255

pågår runtomkring. Den sociala kontexten måste användas för att kontraktet ska få någon verkan.

Kastberg (2005) belyser rollerna i kontraktssituationen vidare utifrån Luhmann (1995) och hur osäkerhet reduceras med hjälp av relationer, genom olika sociala system.⁶⁵ Sociala system utgörs av relationer med grundkomponenten kommunikation. Systemen kan vara både politiska system och marknadssystem. Kommunikationen sker i referens till systemets struktur, där gemensamma förväntningar hos deltagande aktörer etablerats över tid, vilket kan jämföras med Callons inramning och Granovetters inbäddning. Dessa strukturer skapar en förutsägbarhet och minskar komplexiteten i det osäkra – på så vis möjliggörs interaktion.⁶⁶ Ett socialt system kan vara mer eller mindre autonomt: ett mer autonomt system karaktäriseras av en rigidare struktur och mycket regler – en större förutsägbarhet, medan ett mindre autonomt system kännetecknas av högre osäkerhet, men större förmåga att ta in intryck från omvärlden. Vid en enkel interaktion kan systemet reducera komplexitet i stor utsträckning och möjliggöra effektivt handlande. Vid en mer komplex interaktion, som har flera syften och involverade aktörer, kommer mer energi behöva läggas på den systeminterna komplexiteten – t.ex. den interna ordningen på en stor förvaltning. Sociala system existerar parallellt och dess aktörer växlar roller beroende på situation och de förväntas spela sina roller konsekvent trots systemens olika logiker. Inget system kan till fullo ”ta över” något annat. Makten över bindande beslut är politikens logik, lagen är juridikens och ägandet är marknadens.⁶⁷ Parterna i en kontraktssituation kan påverkas av alla dessa tre logiker parallellt och de skiftar sina roller på motsvarande sätt, för att anpassa sig till situationen. Från upphandling till kontraktsskrivande till uppföljning kan man inte bortse från varken juridiska, ekonomiska eller politiska dimensioner. Detta bäddar för ett komplext samspel där även den systeminterna komplexiteten, både på den beställande förvaltningen och i utförarnas egen organisation räknas in. Från *en* till synes ”isolerad” relation mellan två parter, ser vi en övergång till en mer mångfacetterad bild av *många* relationer som kan påverka. En kontinuerlig avvägning mellan förutsägbarhet å ena sidan och förmåga att ta in intryck från omvärlden å andra sidan målas upp, vilket ytterligare lägger vikt vid kommunikation och anpassning från situation till situation. Relationen blir därmed central för att kontrakt och uppföljning ska få genomslag, de formella ramarna införlivas inte automatiskt. Genom att etablera normer,

⁶⁵ Kastberg (2005) s. 16f

⁶⁶ Kastberg (2005), s. 22, se även Luhmann (1995)

⁶⁷ Kastberg (2005), s. 23f

kommunikationsvägar, förväntningar och andra spelregler skapas en nödvändig förutsägbarhet för arbetet och för att de formella ramarna ska få avsedd effekt.

2.2.3 Sammanfattning av teoretiska utgångspunkter

Tidigare forskning har gett ett antal faktorer som har betydelse för att undersöka kontraktsstyrning närmre. *Kontraktet* är en central del av den relation som skapas mellan beställare och utförare, som formell ekonomisk och juridisk ram för den tjänst som ska utföras. Genom att specificera vad (och i många fall hur) tjänsten ska levereras, samt genom en satt tidsram, ges en struktur för parterna att förhålla sig till och utgå ifrån. Vilken *betydelse* och *roll* kontraktet sedan har under sin löptid, definieras olika. Även struktur och innehåll i *uppföljningen* får olika betydelse, beroende på perspektiv. Ekonomisk teori fokuserar på kontraktet och begränsar sin analys kring *interagerandet och relationen mellan kontraktets parter* genom att reducera komplexiteten för transaktionen och problematiserar inte vidare om samspelet parterna emellan kan kalkyleras och användas efter lämplighet oberoende av yttre omständigheter. I sociologisk teori läggs en annan vikt vid det komplexa samspel som kontraktssituationen utgör. Kontraktssituationen utgör inte heller endast en isolerad företeelse, utan omgivs även av otaliga liknande samspel. Det uppstår således en skillnad i syn på relationen; att enbart styra den eller samtidigt påverkas av den. Den enskilda relationen mellan kontraktsparterna är endast en del av en större social kontext, vilken kan få minst lika stor betydelse. Ramen breddas här för vilka faktorer som verkar spela in i kontraktssituationen och dess betydelser för den transaktion som ligger i botten. För att kunna göra en nyanserad analys av empirin och ge utrymme för olika dimensioner, kommer denna senare syn att användas.

2.2.4 Analysram

För att återvända till syftet med studien; att generera kunskap om relationen mellan beställare och utförare, så har litteraturen gett oss ett antal teman att utgå ifrån för att förstå relationen bättre. Genom att klargöra olika perspektiv för att titta på kontraktsstyrning, så har vi även sett att sociologisk teori erbjuder oss en fylligare ansats att studera ämnet utifrån. För att titta på relationen som helhet och skapa förståelse för hur den tar sig uttryck, så behöver vi titta på dess olika faser. Nedan presenteras de analysystemen som kommer att användas för att besvara forskningsfrågorna.

1. Initierandet av kontraktsrelationen beskrivs som formaliserad och distanserad via LOU, men vid privata kontrakt ges rykte och historiska prestationer stor roll som relationsgrundande faktorer att bygga vidare på. Hur relationen initieras verkar ha betydelse för det fortsatta agerandet. *Hur initieras relationen?*
2. I studier av kontraktsstyrning har vi sett de formella ramar som lägger grunden för att en kontraktsrelation skapas, men även informella aspekter som tillit, flexibilitet och ärligt informationsutbyte. Mycket utav litteraturen utgår ifrån beställarens syn på styrning och kontroll, men för att förstå relationen blir det viktigt att se till både beställare och utförare. Det blir viktigt att *karaktärisera relationen, hur ser de olika parterna på den?*
3. En central aspekt i studier av kontraktsstyrning är kontraktet och ett antagande om att utföraren styrs via kontraktet. Ekonomiska teorier förespråkar en distans och formalisering, medan nära kommunikation och ständigt social påverkan framhävs i sociologisk teori. Det finns en problematik i att skriva kompletta kontrakt att styra utifrån, vilket man i privata kontrakt ”kompenserar” med tillit. Studier som gjorts av kontraktsstyrning av äldreomsorg visar vidare att man inte kan följa upp de kontrakt som skrivs på ett tillfredsställande sätt, vilket belyser en tvetydighet kring kontraktets faktiska roll. *Vad är förhållandet mellan kontraktet och de andra aktiviteter som relationen kretsar kring? Hur styrande blir kontraktet?*
4. Förutom kontraktet pekar litteraturen på den löpande uppföljningen som viktig för att införliva styrningen. För att kontrollera att kontraktet efterlevs skapas ett passande system för att följa upp. Vid privata kontrakt kan förtroende vägas in som motvikt till extensiv kontroll, något som är svårare att legitimera inom offentlig verksamhet. Samtidigt måste tillit finnas enligt studier för att kunna skapa lärande och för att åstadkomma en god uppföljning. En stor del av den löpande påverkan mellan parterna borde ske just genom uppföljningen, så *hur sker och uppfattas uppföljningen?*

3. Tillvägagångssätt

I detta kapitel presenteras studiens metodologiska överväganden och avgränsningar samt hur studiens frågeställningar ska besvaras.

3.1 Ansats

Detta är en kvalitativ och i någon mån explorativ studie, då kontraktsrelationer i offentlig verksamhet är ett relativt outforskat område. Studiens ingång är att få kunskap om relationen mellan beställare och utförare inom äldreomsorg, vilket görs genom en fallstudie av två kommuner. Detta ämnar i sin tur bidra till ökad kunskap och förståelse för hur kontraktsstyrning går till i praktiken i offentlig verksamhet. Valet att göra en fallstudie har gjorts då fallstudien lämpar sig för djupgående, mer intensiv analys av ett fåtal fall samt att kunna belysa beteenden, attityder och motivationsfaktorer, vilket överensstämmer med studiens syfte.⁶⁸ Kunskapen inhämtas till största del med hjälp av intervjuer samt i mindre del studier av relaterade dokument. Utgångspunkten för hur man genererar kunskap i kvalitativa studier har sin utgångspunkt i Alvesson & Skoldberg (1994). Tillvägagångssättet är abduktivt, där teori och empiri tillåts samspela för en successivt ökad förståelse. Empirin är i denna studie alltså inte något objektivt som samlas in, ordnas och ger en sanning, utan tvärtom en process av tolkning, reflektion samt samspel mellan författaren och respondenten, både gällande förförståelse och gällande förväntningar.⁶⁹ Genom en abduktiv ansats är empirin utgångspunkten för kunskap, men varvas med studier av teori för ökad förståelse. Att skapa meningsfulla intervjufrågor för en komplex verksamhet kräver i någon mån en instuderad förförståelse av de fenomen som med sannolikhet kommer att utgöra grunden för samtalet. I denna studie inkluderar det t.ex. upphandlingsprocessen och kunskap om kontraktsstyrd äldreomsorg.

Tre avgränsningar skall nämnas för tydlighet och vidare diskussion. Empirin hämtas ifrån två kommuner där man på förhand kan säga något om att kontraktsrelationer *finns* och i någon mån *fungerar*. Studien har inte som syfte att uttala sig om vad som kan tänkas ligga bakom bättre eller sämre kontraktsrelationer. För det andra utgörs empirin av intervjuer till största del, och studier av relaterade dokument i mycket begränsad omfattning. Dokument som studerats är t.ex. en processkarta för att förstå förvaltningsstrukturen, kvalitetsdokument samt en upphandlingsdokumentation för att förstå principerna för kontraktet. Närmre studier av

⁶⁸ Berg (2009), s. 329ff

⁶⁹ Alvesson & Skoldberg (1994) s. 216

relevanta dokument (i detta fall t.ex. kontrakt och uppföljningsdokumentation) kräver ett större arbete för att kunna utröna intressanta skillnader/likheter. Syftet för denna studie skulle i första hand ha varit att jämföra dokumenten mot respondenternas utsagor för att komplettera bilden. Då händelseförloppet efter skrivet kontrakt och relationen mellan kontraktsparterna utgör intresseområdet, bidrar inte denna dokumentation mer än marginellt. För det tredje gjordes en avvägning gällande vilken del av äldreomsorgen studien skulle inkludera. Valet har fallit på särskilt boende, då denna typ av äldreomsorg upphandlas enligt LOU. Det hade varit intressant att även undersöka relationen mellan beställare och utförare inom ramen för LOV – Lagen om Valfrihet, men då olika förutsättningar präglar de olika kontraktssituationerna, lämpar sig denna frågeställning för en ytterligare studie.

3.2 Hur frågeställningarna skall besvaras

Tolkningen och analysen av empirin har som mål att besvara studiens forskningsfrågor och öka förståelsen för relationen mellan beställare och utförare i kontraktsstyrd äldreomsorg samt på ett övergripande plan bidra med kunskap om hur kontraktstyrning går till i praktiken. Llewellyn (2003) lyfter fram olika sätt att teoretisera vid kvalitativa studier, för att skapa mening i strukturer och beteenden. Från att skapa metaforer och påvisa motsatsförhållanden, till att skapa ”grand theories” som är oberoende av kontext. Analysen i denna studie tar fasta på *kategorisering och kontrastering för att belysa och strukturera* en situation eller ett fenomen samt med sikte på att utveckla och bidra till nya infallsvinklar och tankesätt.⁷⁰ Då ämnet kontraktsrelationer i offentlig sektor inte belysts i någon större utsträckning, är de kategorier som används i studiens analyssystem hämtade från litteratur om upphandling och kontraktstyrning. Genom att dela upp analysen på detta sätt, fångas olika kronologiska faser i relationen, med hänsyn till att respondenterna bitvis återger en efterhandsbild av tidigare faser. Analysen kommer att struktureras efter den kategorisering som presenterades under 2.2.4, nämligen *initierandet av relationen* via upphandling, *parternas syn* på relationen, *kontraktet* och dess betydelse, samt påverkan som *uppföljningen* får.

3.3 Design

Studien är en fallstudie av två kommuner, Solna och Varberg. Empirin består av intervjuer med nyckelpersoner i två beställarorganisationer (Solnas omvårdnadsförvaltning respektive Varbergs socialförvaltning) samt sex utförarorganisationer (tre privata vårdföretag som har

⁷⁰ Llewellyn (2003) s. 672

kontrakt i respektive kommun), samt dokumentstudier i mindre omfattning.⁷¹ I denna studie utgörs fallen egentligen av kontraktsrelationer i första hand. Det är dock inte möjligt att välja fall utifrån redan känd karaktäristik hos specifika kontraktsrelationer. Därför görs urvalet på den analysnivå som det på förhand går att säga något om, i form av kommunerna som utgör kontexten.

3.4 Urval

Patton (2002) identifierar olika metoder för urval och talar om *purposeful sampling*. När en renodlad urvalsmetod inte lämpar sig, används *mixed purposeful sampling*, vilket denna studie använder sig av. De två valda metoderna är kriterieurval⁷² (vissa kriterier kan antas säga vissa saker om ett fall) och intensitetsurval⁷³ (fallen visar olika nyanser av ett fenomen, utan att vara extremfall).⁷⁴ Kriterieurval lämpar sig då ett antal grundkriterier hjälper till att säkerställa att intressanta aspekter av det studerade fenomenet kommer fram. Detta stämmer in på valda kommuner: en relativ storlek och organisation samt ett gott rykte/betyg bäddar för att det finns en välutvecklad tanke kring hur man arbetar med kontraktsrelationer och att det finns intressanta synpunkter.⁷⁵ Intensitetsurval ger vid handen att det är intressant att få olika nyanser av ett fenomen, utan att för del skull hävda att man fått med alla vinklar *eller* de fall som kan tänkas stå för ytterligheterna. Egenskaper som därför skiljer sig åt i valda kommuner är andelen äldreboenden i enskild regi, geografisk placering stad/landsbygd, antal boenden och utförare samt historik gällande konkurrensutsättning.

Gällande avvägningen att undersöka ett eller flera fall, finns olika utgångspunkter. En studies omfattning och syfte skall sätta ramen för hur många och vilka fall som väljs. Ur omfattningssynpunkt hade en kommun kunnat utgöra tillräckligt underlag för en utforskande studie om kontraktsrelationens karaktäristik, då den möjliggör studerandet av ett antal relationer som kommit till under olika omständigheter. En potentiell svaghet med denna ansats är dock att vissa omständigheter som påverkar kontraktsrelationerna troligtvis utgörs av att de just är inom samma kommun. För att undvika att denna eventuella särprägel påverkar resonemangen för mycket, omfattar studien två kommuner.

⁷¹ Se bilaga 2 för lista över respondenter

⁷² Min översättning, originalbegrepp *criterion sampling*

⁷³ Min översättning, originalbegrepp *intensity sampling*

⁷⁴ Patton (2002) s. 243

⁷⁵ Detta har gjorts med hjälp av samråd från SKL och handledare.

Kommuner organiserar sin kontraktsstyrda äldreomsorg på många olika sätt. Genom initiala kontakter med personer vars yrkestitel indikerade att de var involverade i kontakten mot privata utförare, identifierades ytterligare ett antal nyckelpersoner. I kommunerna valdes personer med ansvar för kontrakt och/eller olika former av uppföljning, både de som var närmst kontaktyta mot utföraren, men även närmsta chef. Hos utförarna valdes på samma sätt verksamhetschefer för boenden samt regionchefer ut. Att samla olika nivåers syn var en viktig del för att få med både verksamhetsnära och strategiska synvinklar.⁷⁶

3.5 Kunskap genom intervjuer

Ett naturligt tillvägagångssätt att generera kunskap om relationer är genom samtal med involverade personer. Allt intervjumaterial kräver dock omsorgsfull kritisk reflektion samt en medvetenhet i bearbetandet om att intervjusituationen alltid präglas av ett kontextberoende. Intervjuerna görs i ett socialt sammanhang och med ett visst språkbruk, som man inte kan bortse ifrån. Däremot behöver inte detta reducera intervjuens funktion som rik informationskälla för det fenomen man studerar.⁷⁷

Totalt har 17 intervjuer genomförts, exklusive en testintervju som gjordes i en kommun som inte ingick i studien, för att testa frågorna innan empiriinsamlingen. Vid första kontakt via telefon eller mail mottog respondenterna kort information om studien och frågeområdena. Till största del har intervjuerna skett hos respondenten, men i vissa fall har annan lokal använts. Intervjutiden har varierat mellan 30 och 90 minuter. Alla intervjuer har spelats in och transkriberats, med respondenternas tillåtelse. Citat i analysen kommer att lyftas fram anonymt för att understryka resonemang, utan fokus på vem som sagt vad. Intervjuerna har varit löst strukturerade, med en avsikt att skapa ett öppet samtal där utrymme ges för det respondenten finner relevant och viktigt att tala om, inom ramen för forskningsfrågorna.⁷⁸ Att ställa frågor om, och tolka svar om ett begrepp som relation är inte okomplicerat, vilket nämnts i en begreppsdiskussion. Det har inte ansetts givande att på förhand definiera vad som specifikt kan avses med en relation, med risk för att begränsa intervjupersonens syn och tankar. Istället har utgångspunkten för intervjuerna varit att med hjälp av följdfrågor försökt precisera och fånga karaktären för samspelet som beskrivs. För att undvika att begränsa svaren har öppna frågor använts, dessa har korrigerats för att passa varje intervjuperson. De

⁷⁶ Se lista över respondenter i bilaga 2

⁷⁷ Alvesson & Deetz (2000) s. 216f

⁷⁸ Alvesson & Deetz (2000) s. 82

har även ställts i olika ordning beroende på vilken riktning svaren har tagit. Följdfrågor har använts för att vid behov få förtydliganden eller mer utvecklade resonemang. Frågornas tema har formulerats utifrån litteratur och studiens frågeställningar.⁷⁹ Trots att intervjuvar ska tolkas med försiktighet, har upplevelsen varit att stämningen i intervjusituationen varit avslappnad och att respondenterna talat fritt utifrån ställda frågor.

3.6 Analysfall

Studien undersöker Solna kommun och Varbergs kommun, som står för ett antal intressanta aspekter som kan påverka deras kontraktsrelationer. De har relativt lika befolkningsmängd, men ligger olika i förhållande till stora städer, där Solnas närhet till Stockholm står i kontrast till Varbergs relativa avstånd till storstäder som Göteborg och Malmö.⁸⁰ Ingen utav kommunerna är dock riktig liten, vilket underlättar den organisatoriska utgångspunkten – att det finns en struktur och kompetens kring frågorna. Andelen boenden i privat regi är 80 procent i Solna, medan Varbergs andel endast är 35 procent. Båda kommunerna har högermajoritet, men har jobbat med upphandling av särskilda boenden på ganska skilda sätt. Solna blev 1997 uppmärksammas, då en incident på ett boende gav upphov till Lex Sarah,⁸¹ en yttre omständighet som Varberg inte utsatts för. De skiljer sig även åt i antal privata utförare – Solna har fem privata utförare som sköter åtta boenden, medan Varberg har tre privata utförare som sköter fyra boenden. Tre utförare har intervjuats i varje kommun, vilket gör att alla utförare intervjuats i Varberg, men inte i Solna. Närmre presentation av fallen görs i nästa kapitel.

⁷⁹ Se intervjuguide i bilaga 1

⁸⁰ Stockholmskommunerna anses ofta ligga i framkant, men anses även ha en speciell situation gällande konkurrens och valfrihet, varpå det var intressant att hämta ett utav fallen härifrån.

⁸¹ *Lex Sarah*: Skyldigheten att anmäla allvarliga missförhållanden och uppgiften att vaka över att personer inom äldreomsorgen får god omvårdnad och lever under trygga förhållanden.

4. Empiri

I detta kapitel presenteras den empiri som samlats in utifrån de två fall som valts, Solna och Varberg. Inom varje fall återges beställarens syn och utförarens syn. I detta kapitel kommer respektive kommun benämnas som beställare och utförarna kallas utförare 1,2 & 3 inom ramen för respektive kommun.

4.1 Introduktion till empiriska fall

De valda fallen, Solna och Varberg, är relativt lika i många avseenden, men skiljer även åt på ett antal intressanta punkter, vilket kan ses i tabellen nedan. Framförallt skiljer sig andelen privata boenden och antal privata utförare åt. I Solna är 80 procent av boendena privata – vilket kan översättas till endast ett kommunalt boende och resterande åtta i privat regi. I Varberg däremot är endast 35 procent av boendena i privat regi, vilket gör att antal kommunala boenden är många fler. I Solna har man jobbat systematiskt med sin beställarorganisation sedan 2002, medan Varberg har jobbat med sin organisering kring beställarfunktionen stegvis sedan 2008. Dessa förutsättningar ger ett antal dimensioner kring arbetet med kontraktsstyrning av privata utförare och den relation som skapas mellan kontraktsparterna. Både Solna och Varberg har i någon mån blivit positivt uppmärksammande på senare tid för sitt arbete med privata utförare, vilket talar för att det finns ett aktivt arbete och intressanta infallsvinklar kring ämnet. Nedan följer en närmre genomgång av respektive fall.

Figur 1. Grundläggande egenskaper för valda kommuner (2011).⁸²

	Solna	Varberg
Invånarantal	69 946	58 786
Andel 65+	16 %	20,70%
Andel enskild regi	80,60%	35,30%
Nöjd Kund enl. Öppna Jämförelser	69	70
Storlek	Förort till storstad	Större stad
Politisk majoritet	Höger	Höger
Antal boenden i enskild regi	8	4
Antal enskilda leverantörer	5	3

⁸² Kolada, respektive kommuns hemsida, SKL (2011)

4.2 Solna

I Solna finns nio äldreboenden, varav åtta drivs av sammanlagt fem utförare och ett i kommunens egen regi. Sedan 2002 har man jobbat med en tydlig systematik i upphandling och uppföljning. Solna har vid ett flertal tillfällen uppmärksammats för att ligga i framkant gällande kontraktsstyrning av äldreomsorg. Där de privata utförarna har kontrakt, har den egna regin en överenskommelse, som ska vara jämbördig. Avtalstiden för den senaste upphandlingen är ”3+3+3 år”, vilket innebär att första kontraktsperioden är tre år och att man därefter kan förlänga kontraktet med tre år i två omgångar. Totalt kan en kontraktsperiod alltså bli nio år, vilket gäller för de sju boenden som upphandlades genom kvalitetsupphandling 2010. Kontakten med utförarna sker från kvalitetsstaben på omvårdnadsförvaltningen, som ansvarar för upphandling och uppföljning. Innan kontrakt skrivs är även nämnd, pensionärsorganisationer och fackliga representanter inbjudna för att ha synpunkter och ställa frågor till anbudsgivarna. Detta sker i en intervju som görs med alla anbudsgivare innan tilldelning.

Varje år beslutar omvårdnadsnämnden om en konkurrensplan där mål sätts för äldreomsorgen, bland annat hur uppföljning ska ske och inom vilka områden den ska ske. Inom särskilt boende sköts uppföljningen av alla utförare på samma sätt, oavsett regiform. Uppföljningen av utförare går till så att vartannat år följs alla utförare upp inom alla fastställda områden med hjälp av en omfattande enkät. Därefter sker besök på boendena med intervjuer och observationer. Efter sammanställning av resultatet för enkäten får varje boende en utvecklingsplan för de områden där man sett brister eller förbättringsmöjligheter. Bedömningen sker i dialog med boendena, där man försöker nå en konsensus om de brister eller förbättringsmöjligheter som uppföljningen noterat. Vartannat år följer man sedan upp dessa utvecklingsplaner, även de görs med hjälp av olika metoder; enkät och besök på boendena, intervjuer och/eller observationer. Tidigare gjordes den övergripande enkäten en gång per år, men numera ges mer tid till att specifikt jobba med förbättringsområdena emellan de större uppföljningarna. Solna har även en Vård- och Omsorgsakademi som varje år anordnar en större Kvalitetsdag, där alla utförare bjuds in. Med koppling till forskning fokuserar man på inspiration och utvecklingsområden – alla utförare bjuds t.ex. in att tävla om ett kvalitetspris där en utförare kan vinna 50 000 kr.

4.2.1 Beställarens syn

Kontakten med utförarna i Solna sker från kvalitetsstaben på omvårdnadsförvaltningen, där förvaltningschef, stabschef, en kvalitetsutvecklare för särskilt boende och medicinskt ansvarig sjuksköterska är centrala i upphandling och uppföljning av boendena. Kontrakten för de olika utförarna ser inte helt lika ut, utan beskrivs som ett löpande förbättringsarbete – ”*annars skulle man behöva skriva om avtalen varje år.*”⁸³ Däremot har inte de utförare som upphandlats några *väsentliga* skillnader i sina kontrakt, utan istället beskrivs det som att formuleringar förtydligas allteftersom och vissa krav som är väldigt tydliga tas efterhand bort, de kan vara en rest från tidigare syn på ett visst krav. De långa avtalsperioderna har vuxit fram och gör att kontrakten inte kan vara helt uppdaterade. Den lagstiftning som reglerar äldreomsorgen samt riktlinjer från olika myndigheter kommer med jämna mellanrum. Det finns en tydlig förväntning på utförarna att anpassa sitt sätt att driva verksamheten genom kontinuerliga förbättringar;

*”När vi har så långa avtal som vi har det är ju nu, 3+3+3 år, det blir ju nio år. Det hinner ju hända mycket under nio år som ska leda till bättre kvalitet. Det kommer ny kunskap, nya metoder och vi förväntar oss naturligtvis att utförarna tar till sig det här...”*⁸⁴

Man upplever från beställarsidan en motivation hos utförarna att utvecklas, och kontraktet blir utgångspunkten;

*”... det finns en utvecklingsmotivation, även om man inte alltid klarar av att leva upp kanske till det man skulle vilja. Det finns ett gemensamt intresse. Ibland när man läser skrivelser i tidningarna så kan de ju låta som att ”nu har man fått den här ersättningen och det här ska man ge, och mer än det ska man absolut inte göra oavsett vad resultatet blir.” Den attityden möter inte jag.”*⁸⁵

Trots att kontrakten inte beskrivs ha några större skillnader, så är det inte självklart att alla arbetar på samma sätt, utan i uppföljningen av verksamheterna finns ett löpande behov av anpassning;

”Vi pratar ju jättemycket att all vård och omsorg ska vara individfokuserad, personcentrerad eller individualiserad i alla möjliga sammanhang. Det måste ju även uppföljningarna vara, även om vi har

⁸³ Intervju beställare Solna

⁸⁴ Intervju beställare Solna

⁸⁵ Intervju beställare Solna

ett likartat sätt att följa upp, om det ska hjälpa verksamheten till en utveckling i kvalitet. (...) Då måste det ju också rymmas, alla ska ju inte göra på samma sätt.”⁸⁶

När en ny verksamhet kommer in i Solna, hålls tätare möten i början för att etablera samarbetet, då informeras utföraren om vem man kan ta kontakt med i olika frågor samt hur man brukar arbeta inom kommunen. Man har även nätverksträffar två gånger per termin då beställaren träffar alla verksamhetschefer på boendena – från mer informationskaraktär tidigare, har dessa möten mer gått över till diskussionsforum för utvecklingsfrågor. Man har även dragit ned på frekvensen av viss uppföljning efter att synpunkter uppkommit;

”... när jag började här, så gjorde vi det här stora historierna varje år och sedan skulle verksamheten upprätta åtgärdsplaner. (...) den här åtgärdsplanen fick en väldigt låg status för sedan var det ju om på nytt igen. Det var faktiskt jag som föreslog att vi skulle göra den där vartannat år och året därpå skulle vi bara följa upp åtgärdsplanen och det har fallit väldigt väl ut.”⁸⁷

Det sker också en tät mail- och/eller telefonkontakt utefter behov. Det kan gälla svårigheter, klagomål, avvikelser och liknande. Beroende på situation vidtas olika åtgärder. Kontakten är till för att rådslå, diskutera och informera. Löpande sker också insamling av olika uppgifter – detta kan gälla kommunens egna frågor eller nationella undersökningar och register av olika slag. Det finns en medvetenhet om att skapa och behålla en bra stämning, då arbetet bitvis är krävande. *”Jag vill inte bara vara inspektör, utan jag tycker att man bör också vara någons slags inspiratör eller bollplank.”⁸⁸* Man kan inte kräva in uppgifter eller närvaro på möten, får då riskerar man den öppenhet som ligger till grund för ett gott samarbete;

”Är det så, då kan man inte förvänta sig att någon ringer och säger – du nu har jag problem under uppsegling, det är lika bra att jag säger hur det är – det kan man ju inte förvänta sig om man har det samarbetsklimatet.”⁸⁹

Det finns en kontaktstruktur för vem som pratar med vem om vilka frågor. Den löpande kontakten sker mellan verksamhetschefen på boendet och kontaktpersoner på förvaltningen, Solna har en kvalitetsutvecklare för särskilda boenden samt MAS. Där sker informationsöverföring om det har hänt något, det har dykt upp ett klagomål eller något annat

⁸⁶ Intervju beställare Solna

⁸⁷ Intervju beställare Solna

⁸⁸ Intervju beställare Solna

⁸⁹ Intervju beställare Solna

behöver diskuteras. På denna nivå sköts verksamhetsnära ärenden om kvalitet och innehåll. Vid allvarigare händelser går kontakten också mellan utförarens ansvariga regionchef och förvaltningens stabschef för kvalitetsutveckling. Om vidare diskussion behövs, kan även i vissa fall VD hos utförare, förvaltningschef samt nämnd kallas in.

”Då ringer jag upp regionchefen och pratar med den personen och säger – jag tror vi behöver träffas kring det här – ibland kan man ta det via telefon men många gånger är det bra att träffas, att sitta ned.”⁹⁰

Bilden som ges är att det måste finnas utrymme för olika sätt att arbeta, utan att för den skull kräva mindre av någon. Omsorgen ska vara lika för alla medborgare, samtidigt som ett utvecklingsarbete är specifikt för varje boende;

”Jag kan liksom inte ha alla på samma ruta, det går inte. För det då blir det bara papper. Samtidigt måste vi ha samma kvalitetskrav. Vi får inte säga – men det här räcker nu, för nu har ni jobbat er härifrån och hit, så nu är vi nöjda fastän ni egentligen borde varit här borta. Alla ska ju ha lika vård och omsorg.”⁹¹

Det blir inte automatiskt så att en uppföljning får legitimitet för att den görs av beställaren. Det förs en löpande diskussion och förbättringar av uppföljningarna. Det finns en medvetenhet kring hur t.ex. återkopplingen ska ske efter ett besök på ett boende och en hänsyn till att det kan finnas olika åsikter om en bedömning. Rollen som granskare är också rollen att stötta kvalitetsutveckling, vilket en respondent illustrerar:

”Jag tänker så här – om man inte känner igen sig – då kommer man inte förstå riktigt vad man ska göra och så kommer man inte känna att det här är sant (...) Det betyder inte att jag ger mig på punkter som jag tycker är viktiga eller så, men jag försöker förklara hur jag tänkt och varför (...) I de allra flesta fall håller de med mig till slut. Har jag grundat det på någon felaktig uppgift eller att jag missförstått någonting, då ändrar jag mig. På så sätt brukar vi hitta någon konsensus.”⁹²

Man framhäver att en hänsyn till båda parter krävs för ett gott resultat. Det finns en förväntning på den andra parten, men även en medvetenhet om sin egen roll:

⁹⁰ Intervju beställare Solna

⁹¹ Intervju beställare Solna

⁹² Intervju beställare Solna

”Ja vi kan ju sitta här och tycka att vi samarbetar, men om inte de på sin sida har samma inställning så kommer vi i alla fall ingen vart.”⁹³

En viktig aspekt är en god och öppen kommunikation, det beskrivs som avgörande för att kunna hantera det löpande arbetet. Man kan inte undvika att saker händer inom verksamheten, men man kan se till att beredskapen finns att handla snabbt och kunna ge en samstämmig och lugnande information till anhöriga, politiker och även media. Ett illustrativt sätt att se på relationen ges av en respondent; *”... grejen är den - har man inte det där, det är då man kan få obehagliga överraskningar.”⁹⁴*

4.2.2 Utförarens syn

Det finns olika vägar in i kontraktsituationen, vilket påverkar den första kontakten med beställaren. Den första planerade kontakten, som sker på en s.k. hearing innan upphandlingen avslutas, beskrivs av en utförare; *”... det som inte går att få förtydligat i skrift, det vill de ju... de vill ju gärna känna lite på oss också.”⁹⁵* Kontakten med beställaren kan också ha börjat långt innan upphandlingen, genom anställning. En utförare berättar om övergången från kommunal till privat arbetsgivare utan att byta tjänst, när boendet las ut för upphandling. Efter genomförd upphandlingen sker ett tydligt skifte av roller, även om relationen består.

”... jag blir glad av att se dem och de blir glada av att se mig och samtidigt, man vet ju sina roller så att det är inget konstigt. Man pratar, men det finns ju saker som man inte tar upp.”⁹⁶

Ytterligare en upplevelse av den första kontakten är hur branschen som sådan också introducerar människor successivt innan en konkret kontraktssituation uppstår;

”... de har jag träffat under åren och i den här branschen är det inte så konstigt. Man ses på lite olika ställen när man har varit med länge. Jag visste vilka de var i alla fall, sedan har det ju blivit mer och mer...”⁹⁷

⁹³ Intervju beställare Solna

⁹⁴ Intervju beställare Solna

⁹⁵ Intervju utförare 1 Solna

⁹⁶ Intervju utförare 3 Solna

⁹⁷ Intervju utförare 1 Solna

De olika ingångarna visar aspekter av hur en kontakt kan etableras. Genom att ett antal privata utförare har stor verksamhet, blir det en beblandning även med de beställare man inte för närvarande har kontrakt med. Relationen är styrd av reglerna för upphandlingsperioder, vilket ger en distans – ”*som nu i helgen fick vi lämna ett ställe ute i Sollentuna som vi driftat sedan 2006. Då försvinner den enheten, men så kommer det någon ny. Så det är ju inte livslånga förhållanden (skratt)*”⁹⁸ Det framhävs dock i samma resonemang även en kontinuitet både gentemot beställare och gentemot andra utförare. En utförare beskriver hur överlämnade och övertagande av boenden präglar situationen;

*”Det är den här världen vi lever i och vi vet spelreglerna allihop så det är inget konstigt på något sätt tycker jag. (...) det gäller att göra det här på ett schysst och korrekt sätt, för man byter sida. Så att det känns jätteviktigt att man försöker ha gott klimat.”*⁹⁹

Kontraktet beskrivs som centralt av utförarna, men också som en löpande process att förhålla sig till i sitt förbättringsarbete. Även om det krävs att man lever upp till det man lovat, kan inte allt uppfyllas direkt. Det beskrivs som en ambition att arbeta mot, även om grunderna måste finnas på plats;

*”... jag tror det är viktigt att man får tiden på sig att införliva de här avtalen så att man inte ska behöva göra det på en gång, för någonstans kan jag känna – ok, vi får det här, vi får ett avtal på fyra år – det kan bli mycket fort och fel.”*¹⁰⁰

Det finns även kontrakt av äldre karaktär, som inte vunnits via upphandling utan sålts till den privata utföraren av en tidigare utförare. Detta kontrakt är både relativt gammalt och inte heller skrivet mellan de nuvarande parterna, vilket belyser en dimension av kontraktets betydelse.

*”Det är skrivet i väldigt allmänna ordalag om en god vård och omsorg, men det finns inga som helst konkreta saker som går att mäta, så att man kan säga ”ni skulle ha gjort såhär många eller uppnått de här resultaten.”*¹⁰¹

⁹⁸ Intervju utförare 1 Solna

⁹⁹ Intervju utförare 2 Solna

¹⁰⁰ Intervju utförare 2 Solna

¹⁰¹ Intervju utförare 1 Solna

Att ha ett gammalt och generellt kontrakt verkar dock inte begränsa möjligheterna varken till god verksamhet eller bidra till att uppföljningen blir annorlunda. Tvärtom betonas lagstiftningens och de politiska målens grundläggande roll för hur man ska sköta sin verksamhet. Uppföljningen kopplas också till dessa faktorer, istället för kontraktet.

”Det man utgår ifrån är ju politiska mål, så ser deras uppföljning ut. Politikerna sätter mål varje år äldreomsorgen, vad de vill att man ska uppnå på en mängd olika områden, det är ju det som man ska förhålla sig till, om man har uppnått – gjort det man ska.”¹⁰²

Exakt hur kontraktet specificerar att uppföljning ska ske, tycks även lämna öppet för ändringar över tid. Att verksamheterna ska kunna granskas kan skrivas allmänt, men hur eller hur ofta eller vad man ska granska, framhävs inte i alla kontrakt.

”Det behöver ju inte stå mer än en mening i avtalet om att kommunen har rätt att granska – så är ju dörrarna öppna när som helst och det skall de vara, absolut.”¹⁰³

Förhållningssättet till uppföljningen som sådan beskrivs som ganska naturligt, utförarna är införstådda i systemet och vana vid att bli granskade på olika sätt. Det visas även en uppskattning för uppföljningen, att den för kvalitetsarbetet framåt – om man blir granskad anstränger man sig.

”Vi omger oss med så otroligt mycket lagar och riktlinjer som vi ska följa och man kan aldrig leva upp till det 100 % men man ska göra sitt bästa. Hur det än är, blir vi ändå granskade. (...) Finns det då ingen spänst i det – att man ska uppfinna allt själv, nu gör jag allt rätt – då finns en risk att man inte tar det på så stort allvar.”¹⁰⁴

Utförarna har en omfattande egenkontroll, utöver den uppföljning som beställaren genomför. Även om detta kan orsaka en del arbete, så ses det som en trygghet eftersom beställare och utförare är i stort sett lika insatta om något skulle inträffa;

¹⁰² Intervju utförare 1 Solna

¹⁰³ Intervju utförare 1 Solna

¹⁰⁴ Intervju utförare 1 Solna

”... när det händer saker så vet de, som t.ex. nu i höstas, så hade vi ju på samma ställe en jättetråkig historia som var ute och gick runt i Expressen och då var det ju väldigt bra att Solna visste precis vad det handlade (om), man var insatt i ärendet och det kändes tryggt för oss båda.”¹⁰⁵

Det beskrivs även en övergripande förståelse för beställarens situation, med politiska beslut som kan ändra förutsättningarna för driften av boenden. I Solna blev man t.ex. i kommunen pålagda ett sparbeting, som ändrade den sedvanliga uppräknings av ersättningen till utförarna. Då detta ändrade förutsättningarna för driften avsevärt, fick man ta en diskussion kring avtal och åtaganden, för att hitta en lösning som funkade för båda parter.

”Det är väl klart, det väl aldrig kul. Det är inflation och allt möjligt som påverkar naturligtvis, men å andra sidan blir inget billigare med tiden. Så naturligtvis hade vi önskat att de hellre lagt på en procent än dragit ifrån(...)Men det är ju så, pengar i samhället, pengarna ska räcka till mycket och då försöker vi så gott det går.”¹⁰⁶

Även om ingen beskrivs som outhärdlig, så betonas personkemin för att arbetet ska vara lättskött. Omständigheter som chefsbyten, personalomsättning och kommunikationsglapp sänker kvaliteten på kommunikationen snabbt – att det finns bra kontaktytor hela tiden är avgörande; *”Under åren har jag haft mer personligt stöd från Solna än (...)* internt.”¹⁰⁷

En del respondenter berättar roade om att man i vissa fall informerar beställaren innan man ringer sig egen chef internt om det händer något, och då det finns en stark mediebevakning och det lätt ringer anhöriga till beställaren för att de är oroliga, så är denna informationsöverföring en utav de viktigaste medlen för att kunna ge bra och välinformerade besked, både till anhöriga och till de ansvariga politiker som kan bli kontaktade. Genom en snabb och fullständig kommunikation visar man gemensamt kontroll över en situation och kan lugna den som har frågor eller direkt meddela att en utredning kommer att påbörjas.

”Det här är ju också sådant som öppnar upp och de känns som att de är måna om kvaliteten samtidigt som de finns som stöd och samtalspartner om man tycker något är knepigt.”¹⁰⁸

¹⁰⁵ Intervju utförare 1 Solna

¹⁰⁶ Intervju utförare 1 Solna

¹⁰⁷ Intervju utförare 1 Solna

¹⁰⁸ Intervju utförare 3 Solna

Alla respondenter uttrycker att det är viktigt att det finns en framåtanda och ett utvecklingstänk i uppföljningen. Det är positivt med gemensamma möten för att utbyta erfarenheter och dela med sig av projekt som man arbetar med, både hos beställaren och hos utförarna internt. Att det har skett en successiv anpassning av antalet möten och övriga sammankomster ses dock som nödvändigt, det finns inget egenvärde i att träffas om det inte finns frågor att diskutera. En respondent svarar illustrativt på frågan om det är enbart positivt att beställaren är långt framme i att involvera utförarna i ett utvecklingsarbete;

”De bjuder ju in oss, sedan kan man ju ... om alla kommuner skulle hålla på såhär så skulle man ju inte ha möjlighet, höll jag på att säga. (skratt)”¹⁰⁹

4.3 Varberg

Den första upphandlingen av särskilt boende i Varberg skedde 1993. Idag har man fyra boenden som drivs i enskild regi, av tre olika utförare. Konkurrensutsättningen har skett i omgångar (1993, 2002, 2008) och andelen boende i enskild regi ligger omkring 35 procent. Upphandlingar av särskilt boende görs av Socialförvaltningen, som är uppdelad i en uppdragsavdelning med myndighetsansvar och en kvalitetsavdelning med ansvar för den övergripande uppföljningen. Kvalitetsavdelningen granskar därmed även uppdragsavdelningen, de externa utförarna samt egenregin. I navet mellan olika funktioner finns en avtalsutvecklare, som sedan 2008 har uppdraget att samordna upphandlingarna av särskilt boende samt vara en länk mellan förvaltningen och upphandlingsavdelningen. Under ledning av avtalsutvecklaren finns en arbetsgrupp, med representanter från både kvalitetsavdelning och uppdragsavdelning, som utifrån sina olika kompetenser tillsammans utformat de senaste anbudsunderlagen och deltagit i utvärderingen. Utöver dessa kompetenser är personalavdelning och ekonomiavdelning adjungerade i gruppen, samt att fackliga representanter och Kommunala pensionärsrådet och Demensföreningen bjuds in att ha synpunkter. De som deltar i processen ser en tydlig utvecklingskurva från en upphandling till en annan. Sedan 2010 har man använt en modell som viktar kvalitet och pris 80 procent respektive 20 procent. Innan tilldelning sker både intervjuer och platsbesök på aktuella boenden, vilket beskrivs som avgörande för kvaliteten.

Uppföljning av verksamheterna inom äldreomsorg sker på samma sätt, oavsett regiform. Kontrakten utgör grunden för de privata utförarna medan en överenskommelse är

¹⁰⁹ Intervju utförare 1 Solna

motsvarigheten inom den egna regionen. Nio månader efter upphandling gör avtalsutvecklaren en uppföljning av verksamheten, därefter sker årliga uppföljningar – ett gemensamt möte för alla utförare på våren och ett enskilt uppföljningstillfälle per boende på hösten där mer avtalsspecifika frågor samt egenkontroll diskuteras. Utöver detta anordnas Kvalitetsforum fyra gånger per år för alla utförare, med olika tema utifrån nya lagar samt goda exempel från utförarna. Under ett år sker också en basrevision av samtliga boenden, samt eventuellt om det krävs ytterligare någon revision. Förutom basrevisionerna finns även påkallad revision och fördjupad revision. Dessa kallas med ett samlingsnamn för kvalitetsrevisioner. Påkallade och fördjupade revisioner sker löpande utifrån en egen risk- och väsentlighetsanalys samt när avvikelser och händelser kräver. Basrevisionerna sker ofta i enkätform, medan påkallade och fördjupade görs med besök. Utöver dessa sker även uppföljning utifrån lagda uppdrag på individnivå gällande insatser för de äldre. Innan har det även varit fler träffar per år än det är idag, men det uppfattades som för mycket och har sedan minskats.

4.3.1 Beställarens syn

I Varberg har kontrakten kommit till i olika omgångar, när politiska beslut tagits om konkurrensutsättning och kontrakten skiljer sig därför åt, något som beskrivs som naturligt. Avtalsperioderna har successivt blivit längre och den ständiga kvalitetsutvecklingen inkorporeras i kontrakten allteftersom;

”... vi har ju tre externa utförare just nu och mellan avtalen vi tecknar kan det vara ganska långa mellanrum. Så det har ju hänt mycket, alltså avtalen är ju inte exakt lika heller, det är ju så, det händer mycket och vi utvecklar.”¹¹⁰

Beställarna ger även intrycket av att det finns utvecklingspotential för den egna organisationen i ett kontrakt – att man gällande vissa frågor kan se det som ett mål att sträva mot. En respondent berättar hur man jobbar med hur utförarna ska förhålla sig till kommunens dokumentationssystem. I vissa kontrakt står det inskrivet, men inte i andra. Där lämnar beställaren en öppning med hjälp av nyare kontrakt, att höja också sin ambition.

Kontakten med privata utförare sker utifrån två avdelningar på socialförvaltningen, dels uppdragsavdelningen, dels kvalitetsavdelningen. Uppdelningen är ett led i en anpassning till beställar-utförarorganisation, en process som beskrivs som långt gånget, men inte helt satt

¹¹⁰ Intervju beställare Varberg

gällande ansvar och roller på de olika avdelningarna. Processen att organisera förvaltningen har skett parallellt med ett arbete kring hur upphandling och uppföljning skall gå till. Det finns två avdelningar som gör uppföljningar, vilket ibland leder till förvirring, och som man arbetar med att förbättra tydligheten i;

”Vi försöker ju i ännu högre grad i dag att integrera vårt arbetssätt i avdelningen och det tror jag nog har blivit bättre. Man fick en förståelse för var och ens roll, som jag uppfattar det. Vi är ju bättre på att samverka med avtalsutvecklaren i dag. Innan kunde det bli kommunikationsmiss.”¹¹¹

Varberg har ett antal funktioner (MAS, MAR, boendesamordnare och avtalsutvecklare) som gemensamt agerar kontaktyta för olika frågor i första hand. Om det dyker upp frågetecken eller blir bekymmer så involveras även avdelningschefen för kvalitetsavdelningen. Olika kompetenser benämns som en styrka, att det finns ett team på förvaltningen som utifrån sina olika yrkesroller kompletterar varandra både i upphandlingsprocess och i uppföljning. MAS och MAR är speciellt inrättade tjänster med ansvar för att viss lagstiftning följs.

”... när vi gör det som vi benämner basrevision, fördjupad revision, då gör man det tillsammans så att man tittar ... oavsett vilken lagstiftning som ligger till grund för de insatser som den här målgruppen ser ut (...) då gör man det i ihop och då kan man titta med varandras ögon, eller hur ska jag uttrycka mig, man kan hjälpas åt. Sedan man kanske måste gå på djupet i vissa bitar och då gör man ju det utifrån sin kunskap och sin ingång, sitt uppdrag.”¹¹²

Kontakten med utförarna beskrivs som överlag mycket god. Då Varberg har en mindre andel privata utförare i förhållande till egenregi, sker reflektioner om hur man agerar i styrningen av privata utförare i jämförelse med hur man agerar mot den egna verksamheten. Enligt den beställar-utförarorganisation som man arbetar med, så ska även egenregin granskas inifrån förvaltningen på samma premisser som de privata utförarna. En illustration ges av hur arbetet ses från kontaktpersonerna;

”Det vi har haft synpunkter på hos våra entreprenörer – det är ungefär samma saker som vi har synpunkter på i egenregin också. Det här med att vi skulle säga upp ett avtal med ett företag för att de inte sköter, skulle vi behöva fundera – och hur ser det ut hos oss själva?”¹¹³

¹¹¹ Intervju beställare Varberg

¹¹² Intervju beställare Varberg

¹¹³ Intervju beställare Varberg

I styrningssituationen lyfts denna dimension upp som en utmaning. Vid frågor om hur uppföljningen går till, läggs vikt vid att alla utförare ska följas upp på samma sätt oavsett om det är kommunens egna boenden eller privata utförare. Men det påpekas en viss skillnad i ansvar även om man arbetar mot lika förutsättningar. I jämförelse med den kommunala egenregin diskuteras de praktiska förutsättningarna för att behandla alla utförare lika;

”Det blir naturligtvis inte riktigt samma sak. Vi kan ju inte ha den sanktionsmöjligheten gentemot en egenregi, som man har till de externa, om du skulle ändra något utan där har man ju fått gå på chefsuppgiften och det ansvaret att det är där man kräver ansvar för verksamheten. Men vi kan ju inte säga att – då säger vi upp verksamheten, då får du ta din personal och dra – nu överdriver jag litegrann, men vi kan ju inte ha det angreppssättet gentemot egenregin.”¹¹⁴

I ansvarsskillnaden mellan den egna regin och de privata utförarna beskrivs också möjligheter att ha större inflytande över den egna verksamheten, med syfte att utveckla metoder för alla utförare:

”... egenregin kan ju ibland pröva saker (...) låter lite knäppt när jag säger det, en testverkstad, men man kan ju pröva andra sätt att arbeta på eller andra sätt att organisera, eftersom det är vår egen verksamhet. (...) det här vill vi föra ut till alla utförare sedan, men vi vill pröva det och se om det är bra och det gör vi i egenregin då.”¹¹⁵

En annan dimension som uppkommer är övergången av personal (förutom verksamhetscheferna) som sker vid konkurrensutsättning. Det är ganska vanligt att personalen går både från kommunal drift till privat, men även mellan utförarna. Det är också vanligt att personalen jobbar för flera arbetsgivare samtidigt. Att personalen kan jobba för både kommunala och privata boenden samtidigt, ger också ett öppet informationsflöde mellan beställaren och utförarna, en respondent minns att tidigare kunde det vara mer affärshemligheter från de privata utförarnas sida; *”det tycker inte jag man pratar så mycket om idag, det var nog mer förr, jag kommer ihåg(...) de var väldigt hemliga.”¹¹⁶*

Man ser de privata utförarna som en kompetensresurs att inspireras av och driva utveckling tillsammans med. På frågan om det påverkar förvaltningen att ha privata utförare svarar

¹¹⁴ Intervju beställare Varberg

¹¹⁵ Intervju beställare Varberg

¹¹⁶ Intervju beställare Varberg

samtliga respondenter att det har utvecklat den egna verksamheten och skapat fokus på kvalitetsfrågor. Det upplevs som en givande utveckling och nya infallsvinklar som man kan implementera i den egna verksamheten. Upphandlingen som verktyg gör också att anbuden kan inspirera beställaren till nya angreppssätt - ”... *det blir en helt annan medvetenhet i förvaltningen.*”¹¹⁷

4.3.2 Utförarens syn

Ingången till kontraktrelationen kan ske på många sätt, respondenterna ger olika upplevelser. Vissa beskriver att de arbetat i kommunen tidigare och känner till den väl, andra har anställts i samband med upphandlingen, samt att vissa även kommit in under pågående avtal och inte alls deltagit i upphandlingsprocessen. Bilden som ges är att mycket utav rutinerna för det löpande arbetet sätts direkt efter avslutad upphandling.

Det förefaller inte finnas en typ av kontrakt som passar alla. Vad en utförare beskriver som tydligt specificerat, framhäver en annan som hämmande. Respondenterna ger ett spektrum av åsikter kring vad som är gynnsamt för deras verksamheter – alltifrån att det väldigt tydligt ska stå när man uppfyllt avtalet eller inte, till att det ska vara flexibelt för att utföraren ska kunna anpassa efter hur verksamheten är upplagd. En utförare ger sin syn av en ”luddig” formulering;

*”... det som är en fördel (...) det är ju att kontraktet är ganska brett skrivet – för jag har ju inga krav på bemanning, man pratar om trygghet och säkerhet och så. Då kan man ju tycka att det är luddigt (...) Vissa kontrakt kan ju vara väldigt svåra att utläsa, men det upplever jag inte. Det kan väl bero på att det är ganska flexibelt, det är inte så mycket pekpinnar heller. Men många kanske tycker det är väldigt diffust.”*¹¹⁸

Det finns en syn av att kontrakt formas över tid. En utförare uttrycker en generell syn på hur kontrakten ser ut i kommunerna överlag, till skillnad från ett enskilt bra eller hämmande kontrakt;

*”Man kan ju säga att kontraktet är väl barn av sin tid. Man kan ju se, på senare år har ju kontrakten blivit mer och mer specificerade, mer detalj helt enkelt. Väldigt mätbara kriterier.”*¹¹⁹

¹¹⁷ Intervju beställare Varberg

¹¹⁸ Intervju utförare 2 Varberg

¹¹⁹ Intervju utförare 1 Varberg

En aspekt är hur kravspecifikationen i kontraktet ses av utföraren. Man skiljer på vilka delar i kontraktet som är beställarens ursprungliga kravlista, samt vilka delar som utgörs av utförarens faktiska anbud. Båda dessa dokument tillhör det slutliga dokumentet och det ses hos utförarna att man tar ansvar för det anbud man lagt.

”... vi har ju gett oss in i den leken (...) det är ju upp till oss också. Om de vill ha någonting och vi vet att det finns vissa poäng för att fylla kriteriet så kanske vi (...) ställer större krav på oss själva. Om kommunen har en nivå på åtta, så tänker vi kanske att vi ska till tio.”¹²⁰

Gällande de olika träffar som sker, både i uppföljningssyfte och för utveckling, har upplägget anpassats över tid. Då största delen av boendena är kommunal egenregi, blir koordineringen av information en viktig punkt, att alla får samma förutsättningar. En utförare visar att det finns förbättringsmöjligheter i uppföljningen, men ett förtroende till att det utvecklas;

”... de behöver komma igång lite bättre. Det behöver bli mer kontinuitet i deras uppföljningar. Men de är på gång nu, jag vet ju det.”¹²¹

När det dyker upp oenigheter av olika slag, vilka beskrivs av respondenterna som mindre frågor, ges en liknande bild som den som beställaren ger – trots olika syn är konsensus målet, det finns ingen prestige i att vara den som har rätt. Däremot blir en ingående förståelse för varje enskild verksamhet väldigt viktig, så att det inte sker onödiga missförstånd. Olika verksamheter har olika system för dokumentation och saknas en uppgift så kan det handla om att systemen ser annorlunda ut, snarare än att den inte finns dokumenterad alls.

”Det kan vara mer att man kanske ifrågasätter sättet de har uttryckt sig, vad det är för en avvikelse osv. Vad är det de har tittat på?(...) Jag tycker man har en väldigt prestigelös diskussion. Då får vi titta på det.”¹²²

Utförarna har en omfattande egenkontroll och bedriver uppföljningsarbete internt i bolagen, som kan gå parallellt med beställarens och orsaka merarbete. Detta beskrivs dock bara av någon enstaka respondent som ett bekymmer. Nästan alla betonar antingen att det inte är

¹²⁰ Intervju utförare 3 Varberg

¹²¹ Intervju utförare 3 Varberg

¹²² Intervju utförare 2 Varberg

särskilt omständigt att rapportera både internt och till beställaren, och en respondent formulerar den övergripande vikten av att dubbla kontrollsysteem finns;

”Vi skulle ju kunna säga att vi gör det jättebra, medan kommunen kan ha en annan uppfattning i frågan. Så att det är viktigt också att kommunen säger – vi gör samma bedömning som ni, att det här fungerar bra. (...) Vi kan ju ha olika uppfattning i olika frågor helt enkelt om när vi uppnått avtalet.”¹²³

Samspelet beskrivs som att man känner varandra som verksamheter väldigt väl. Det ges både en formell bild av rollen som utförare, där det är en självklar del av professionen att skapa relationer:

”Det är väldigt lätt. Det är klart att man måste vara formell ibland och det beror ju på hur väl man känner folk, hur pass ofta man har kontakt. Så jag tycker väl att när vi behöver vara formella så är det så, men det är ändå... det är lätta kontakter om man säger så. Även om man har tunga saker att diskutera, att det hänt någonting t.ex. i verksamheten så är det inte svårt att prata om det.”¹²⁴

Men det visas även en närmre tillit i olika situationer, som mer blir på personbasis över tid. När det gäller specifika frågor, blir lagstiftning och regelverk centrala. Men även regelverken ändras, vilket belyser vikten av kontinuerlig kommunikation;

”... det är mellan 5-7 år ett kontrakt och det vet vi ju själva att omsorg i Sverige rör sig år från år så att säga, lagar kommer till, förändringar i kommunens organisationer, förändringar i vår organisation som inte förändrar avtalets grund men det förändrar verkligheten därute och då måste man hela tiden lösa små saker och kommunicera kring dem på ett sätt.”¹²⁵

Det måste finnas en balans, då nästan alla som är involverade i kontraktsrelationen sitter på många stolar. Beställaren har fler utförare, regioncheferna på företagen har fler beställare, samt verksamhetscheferna har arbete både internt på boendet och internt i sitt företag. Dessa förutsättningar gör det viktigt att ha respekt för varandras tid och att man ses och hörs av rätt anledningar. Utförarna ger intrycket att dessa processer utvecklats och förbättrats över tid. Ju mer man lära känna varandra som parter, desto effektivt blir arbetet.

¹²³ Intervju utförare 1 Varberg

¹²⁴ Intervju utförare 1 Varberg

¹²⁵ Intervju utförare 1 Varberg

”Alltså, saknas tilltron och tillit till varandra och faktiskt... att man känner till varandra väl helt enkelt, så blir det väldigt mycket mer svårarbetat. Det blir missförstånd i processer, och sedan är det väl så, ett avtal som tecknas över många år kommer inte kunna innehålla alla saker som, när det blir skillnad eller när det uppstår lagförändringar och det som sker i verksamheten ... det går nog inte att skapa ett avtal som är så heltäckande att man aldrig behöver kommunicera utan kommunikationen är jätteviktig att ha hela tiden där.”¹²⁶

¹²⁶ Intervju utförare 1 Varberg

5. Analys

I detta kapitel adresseras de fyra analysteman som presenterats. Vad som konstateras är bland annat att relationen är väsentlig för att förhålla sig till både kontrakt och löpande uppföljning. Bilden av de formella ramarna är delvis en annan än tidigare studier visat.

Hur initieras relationen?

Den initiala kontakten mellan beställare och utförare kan se ut på många sätt, och mellan vissa personer kan en kontakt vara etablerad långt innan ett upphandlingsförfarande startar om man t.ex. arbetat tillsammans tidigare. Det formaliserade förfarandet som upphandlingen utgör benämns som ett slags ”spel” där både beställare och utförare vet sin roll. Via intervjuer med anbudsgivare och besök på boenden har beställarna möjlighet att skapa sig en uppfattning om den potentiella kontraktsparten under pågående upphandling. Själva dialogen och planeringen av arbetet startar sedan efter tilldelning och skrivet kontrakt. Hänsyn förefaller inte tas till historiska prestationer eller rykte, vilket diskuteras av t.ex. Erridge et al (2002) som ett sätt att nyttja befintliga relationer, då upphandlingsförfarandet är genomgående formaliserat. Däremot används intervjuer och besök inom ramen för upphandlingen för att även lära känna utförarna närmre innan bedömning görs, vilket tyder på att det finns ett värde i att kunna ”känna på varandra” innan kontrakt skrivs. Trots formella ramar verkar man nyttja de möjligheter som ges till att inleda en dialog och ett resonemang med de potentiella utförarna, vilket både beställare och utförare beskriver som givande.

Det formaliserade förfarandet skapar en likvärdig ingång för alla utförare, även om enskilda personer hos beställare och utförare kan känna eller känna till varandra sedan tidigare. Många respondenter visar på att man flyttar mellan offentliga och privata arbetsgivare i stor utsträckning, vilket gör att relationer byggs upp. När upphandlingsförfarandet inleds skapas dock tydliga roller som man förhåller sig till, vilket belyser det genomslag som LOU har. I detta skede är distansen viktig, men när kontraktet sedan tilldelats inleds en tätare dialog, och vad som beskrivs som ett mer ömsesidigt utbyte.

Hur karaktäriseras relationen av dess parter?

Inledande är det värt att notera att respondenterna reagerar olika på ordet relation – är det ett nödvändigt arbetsredskap för samarbete eller något som indikerar otillbörlig lojalitet och privata angelägenheter? Detta är intressant i förhållande till begreppsdiskussionen, men även

i förhållande till tredje part. Alla respondenter ger bilden av en god relation som avgörande för att effektivt kunna förmedla och samla in nödvändig information, säkerställa ett givande utbyte gällande svåra frågor såväl som att dra nytta av varandra gällande möjligheter att förbättra arbetssätt och utveckla verksamheten. Även om man själv ser relationen som något gott och nödvändigt, så är det dock inte självklart att andra utanför organisationen skulle göra det.

Den politiska synlighet som äldreomsorgen befinner sig i, samt den mediala bevakning som verksamheten är utsatt för, tycks bidra till känslan att man ”sitter i samma båt”, som beställare och utförare. Detta anknyter till Cristofoli et al (2010) resonemang om den komplexitet som offentliga verksamheter står inför vid kontroll av utlagda verksamheter, då dessa är politiskt synliga. Hur man agerar utåt blir en gemensam angelägenhet för att undvika negativa reaktioner, trots att ansvaret formellt ligger hos beställaren som huvudman. Detta kan jämföras med begreppet *systemtillit* som Hagbjer et al (2010) använder sig av för att illustrera den större samhälleliga tillit till äldreomsorgen som måste upprätthållas. Relationen blir viktig för att minska risken för att bli överrumplad. Man kan aldrig undvika att saker händer inom äldreomsorg, ”när människorna tar hand om människor händer det saker” – men man kan se till att vara informerad för att snabbt kunna handla. Konflikter försvårar arbetet och beskrivs inte som utgångspunkt, till skillnad från grundantagandet i ekonomisk teori.

Det ges både en formell syn på relationen, att man måste ha en god relation med sin beställare för att det tillhör yrkesrollen att bygga relationer, men personerna som utgör kontaktytan blir snabbt viktiga. Det är små väsentligheter i bemötande, när man ringer, vilken information man delger och hur öppen man är kring olika händelser som avgör kvaliteten på samarbetet. Att det blir lika viktigt *hur* någonting görs, som *att* någonting görs, visar en dimension där samspelet parterna emellan inte endast kan ses utifrån t.ex. antal träffar per år. Respondenter som beskriver att man ringer sin beställare innan man ringer sin egen chef när det händer något, tyder ytterligare på vikten av en god relation. Detta resonemang kan jämföras med Almqvist & Högborgs (2005) slutsatser om att dialog, omdöme och ett nära samarbete blir avgörande för att *förhålla sig till en komplex verklighet*, när man inte tydligt kan formulera komplicerade avvägningar om kvalitet eller prestation. Det kan också uttryckas som reducering av osäkerhet, vilket t.ex. Kastberg (2005) diskuterar. Denna ”växelverkan” mellan formella och informella inslag beskrivs som oproblematiserad och kan även jämföras med Callons illustration av ett skådespel med olika roller och repliker som ständigt skiftar som en

anpassning till de olika situationer man förhåller sig till, vare sig det är förhållningssätt till ny lagstiftning eller ett politiskt sparbeting. Kommunikation och gemensam problemlösning förefaller vara bidragande till en ömsesidig transparens. Om det finns en öppenhet från båda sidor och man delger all information som den andra parten kan ha nytta av, så byggs en tillit mellan parterna – vilken Hagbjer et al (2012) benämner *aktörstillit*. Både beställare och utförare beskriver här sina roller väldigt likt. Dessa roller verkar skapas av de formella ramar som sätts och införlivas genom ett konsekvent, utvecklingsinriktat förhållningssätt.

En god relation tycks lägga grunden för hur information överförs, vilken information som delges, samt hur snabbt den kommer fram. Detta förtroende parterna emellan samt den politiska synlighet som verksamheterna omges av, ger ett intryck av en gemenskap utöver styrningssituationen, där transparens och konstruktiv kommunikation är de främsta verktygen. Ett samspel av förtroende och formella ramar, där man vet sin roll, karaktäriserar relationen som skapas.

Hur styrande blir kontraktet i förhållande till de andra aktiviteter som relationen kretsar kring?

Kontraktet utgör en del utav den formella ramen, men ger inte fullständig bild av det löpande arbetet med uppföljning och driften av verksamheterna, i kontrast till vad stor del av teorin om kontraktstyrning föreskriver. Snarare skapar relationen och uppföljningsrutiner ett bredare ramverk att förhålla sig till. Kontraktet är en grund, men här spelar lagstiftning en betydande roll, snarare än kontraktet i sig. Lagstiftningen skapar därmed både en stabilitet och en instabilitet i kontraktet, vilket känns igen från Callons diskussion om inramning. När lagstiftning och riktlinjer, metoder och ny kunskap ständigt påverkar förutsättningarna för driften av boendena, blir det ohållbart att enbart utgå ifrån kontraktet, vilket återspeglar den problematik som ses i litteraturen. Någon utförare beskriver att de ”pluggar på” avtalet eller använder det som uppslagsverk, medan andra utgår nästan uteslutande ifrån beställarens uppföljningsrutiner samt uppdateringar av lagstiftning och riktlinjer. Kontraktet avgör grundläggande upplägg, där vissa detaljer kan vara bra eller mindre bra. På ett övergripande plan uttrycks dock inga stora skillnader i åsikter om kontraktet, utan respondenterna betonar istället vikten av likvärdig uppföljning av alla verksamheter – vilket för tankarna till just uppföljningen snarare än kontraktet. Då kontrakten ändå beskrivs som väl utformade, så är detta intressant, då ett tydligt förfrågningsunderlag och kontrakt diskuterades av både Socialstyrelsen, Upphandlingsutredningen samt studier som t.ex. Isakssons (2012) som en

förutsättning för god uppföljning och i förlängningen en god verksamhet. Kontraktets roll beskrivs här som mindre. En utförare reflekterade över sitt gamla och högst allmänt formulerade kontrakt som relativt oväsentligt för verksamheten, då det inte var uppdaterat eller specificerat hur man skulle gå tillväga eller vad man skulle uppnå. En sådan ”rest” borde kunna ställa till problem utifrån vad som stipuleras i litteratur om kontraktsstyrning. En reflektion kring kontraktens tydlighet är också bilden som ges att det räcker med en mening om att man ”ska följa lagar och föreskrifter” för att indikera en förväntning på den andra parten att anpassa sig till den löpande utveckling som sker inom området. Detta beskrivs som relativt självklart av både beställare och utförare, något som tyder på en etablerad social kontext kring hur kontraktet ska ses och användas. Kontraktets eventuella ”otydlighet” förefaller då inte spela särskilt stor roll, vilket för tankarna till studier om privata kontrakt och att tillit tillåter ett flexiblare kontrakt. Här beskrivs det dock snarare som att det är relationen som etablerats mellan parterna och uppföljningssystemet som skapar utrymmet för en sådan flexibilitet. Att man kan diskutera, fråga och komma överens blir avgörande för att kunna införliva kontraktet på bästa sätt, oavsett när det skrevs. Almqvist & Högberg (2005) framhäver samtal och resonemang om en svårdefinierad prestation som nödvändigt för att kunna utveckla kvalitet – något som tycks vara svårgenomförbart genom kontraktet. Den *ständiga utvecklingen* verkar förutsätta en god och förtroendefull relation. Detta anknyter även till Upphandlingsutredningens (2013) farhåga att den privata utföraren blir reaktiv istället för proaktiv då allt satsas på att uppfylla kontraktskrav. *Dialogen* kring utveckling får även här stor vikt och på så sätt förefaller effektivitetstanken med kontraktsstyrningen ändå nyttjas.

En annan dimension är en utveckling mot längre kontrakt som kan ses, beställarna *värdesätter ett längre samarbete framför korta kontrakt*. Kontinuitet och värdet av ett uppbyggt samarbete väger tyngre än de potentiella fördelarna med tätare anbudskonkurrens. Då det blir svårare för ett kontrakt att vara uppdaterat ju längre period det ska gälla, talar ytterligare för vikten av ett gott samarbete framför möjligheten att kunna styra genom kontraktet. Beställarna beskriver också kontraktet som en ambition för den egna verksamheten att jobba efter, vilket tillför en dimension utöver rollen som styrmedel.

Sammanfattningsvis lägger kontrakten en grund och en ambition, men används inte som litteraturen påvisar. Att kontraktet skulle vara främsta medlet för att styra verksamheterna bekräftas inte av respondenterna, utan vikten läggs vid det system som skapas av lagstiftning

och uppföljning i kombination med en förtroendefull dialog om utveckling. Längre kontraktperioder ses som något positivt för att kunna odla ett effektivt samarbete och en kontinuitet, vilket också begränsar kontraktets möjlighet att vara uppdaterat.

Hur sker och upplevs uppföljningen?

Utgångspunkten i tidigare studier har varit att uppföljningen sker som en förlängning av kontraktet – att kontraktet stipulerar precis vad som ska utföras och sedan kontrolleras detta på olika sätt. Bilden som ges av respondenterna är en ganska annorlunda bild. Genom att det finns politiska mål som styr hur uppföljningen genomförs, genom att teman för uppföljning väljs ut från t.ex. SKL, och då det betonas som oerhört viktigt att uppföljningen är likvärdig oavsett kontrakt (och även överenskommelserna för egenregi), så får kontraktet en mindre roll i detta upplägg än vad man enligt litteraturen tror. I Varberg sker t.ex. alla kvalitetsrevisioner helt oberoende av kontraktet, utifrån en risk- och väsentlighetsanalys, medan det finns en specifik avtalsuppföljning, där vissa frågor ställs enskilt till utföraren. I Solna sätter ansvarig nämnd varje år upp mål som stipulerar vad som ska följas upp och hur uppföljningen ska ske, oberoende av kontrakt. Om man tittar sammantaget på alla uppföljningsinsatser som sker, så ses hur intern organisering, politiska mål och prioriteringar samt de behov som kommer upp löpande (vid avvikelser, Lex Sarah-utredningar t.ex.) spelar en stor roll för hur den faktiska uppföljningsprocessen ser ut. Då avtalsuppföljning är en specifik typ av uppföljning bland många former, så säger det någonting om att uppföljningen är ett större ramverk än kontraktet ger vid handen. Man hade kunnat leka med tanken att enbart uppföljningsrutinerna hade fungerat som ram för arbetet, men då uppföljningen beskrivs som ett ständigt utvecklingsarbete, står ändå kontraktet för en ursprunglig fast plan. Mattisson & Thomasson (2007) belyser denna skillnad mellan *strategin*, i detta fall kontraktet och *utfallet* - den löpande uppföljningen och dess faktiska resultat.

Beställaren kan i princip ha vilken uppföljning och kontrollnivå den önskar, men för att få genomslag krävs en *mottaglighet* hos utförarna. De synpunkter beställaren har legitimeras inte automatiskt, utan det krävs en ömsesidig diskussion och idealt konsensus kring uppföljningens resultat. Om en uppföljning inte ses som konstruktiv blir resultatet automatiskt mindre tillförlitligt och relationen sämre, vilket illustrerar hur en konstruktiv relation kan ge uppföljningen mer värde och även högre ”status” som en respondent uttryckte det. Detta kan relateras till Granovetters (1985) och Callons (1998) resonemang om relationens roll i att ge de formella ramarna innehåll och mening. Det beskrivs också en närhet till det som ska följas

upp, i enlighet med Hagbjer et al (2010) diskussion, och som kontrast till Lindgrens (2008) resonemang om att uppföljning kan skapa misstro kring den professionella kompetensen hos de som följs upp, ses snarare här en ömsesidig förståelse för uppföljningen, då båda svarar inför tredje part. Uppföljningen beskrivs som *framåtsyftande* för utveckling och lärande, snarare än bakåtsyftande för kontroll, vilket anknyter till Mattissons (2012) tes att det är riskfyllt att låta uppföljningen bli negativt orienterad. Att utveckling är det genomgående ledordet i uppföljningen, förefaller även skapa utrymme för att nyttja varandra som kompetensresurs ömsesidigt, snarare än att någon part alltid har mer information.

Uppföljningen blir således central för att rama in det löpande arbetet, oavsett om utgångspunkt ligger i kontraktet, ny lagstiftning, eller egna upplägg från kommunens sida. Denna ram får genomslag genom att arbetssättet byggs upp genom dialog, anpassning och ömsesidigt utbyte av information och förbättringsförslag. Det blir centralt att uppföljningen har ett utvecklingssyfte, snarare än syfte att enbart kontrollera – detta bidrar till att parterna nyttjar varandras kunskap.

6. Slutsatser

I detta kapitel presenteras studiens slutsatser utifrån syfte och analys samt övergripande kunskapsbidrag. Förslag ges även till vidare forskning.

Syftet med denna studie har varit att generera kunskap om relationen mellan beställare och utförare inom kontraktsstyrd äldreomsorg, samt att bidra med kunskap om hur kontraktsstyrning går till i praktiken i en offentlig verksamhet. Kontraktsstyrning i offentlig verksamhet ter sig som ett mycket mer mångfacetterad arbete än vad de formella ramarna i form av upphandling, kontrakt (och uppföljning) visar. Det har visat sig givande att illustrera kontraktsstyrningen efter skrivet kontrakt utifrån sociologiska utgångspunkter, då vikten av samspelet mellan kontraktsparterna kunnat belysas.

För att återgå till studiens två frågeställningar, så låg intresset i den första frågan på hur beställare och utförare interagerar när ett kontrakt är skrivet och vilken betydelse relationen som skapas får i deras arbete. Utifrån respondenternas svar, kan vi karaktärisera relationen som *förtroendefull i samspel med en formaliserad ram*. Hur samspelet läggs upp och vilken grad av hänsyn som tas blir viktigt för att uppnå effektiv, god kommunikation, tillit, transparens och uttrycks som nödvändig för utveckling. Av detta kan man dra slutsatsen att relationen har en väsentlig betydelse i deras arbete och att det är viktigt att det finns en ömsesidig syn på detta från båda parter. Det verkar även skapas en övergripande gemenskap på grund av den politiska synlighet och yttre granskning som båda parter utsätts för. Detta står i kontrast till den distans man förväntar sig i många studier av kontraktsstyrning.

Fråga två fokuserade istället på de formella ramarna som omger kontraktsrelationen. Får kontrakt och uppföljning den betydelse som kontraktslitteraturen menar? Den bild som respondenterna ger är att kontraktet inte blir lika viktigt i det löpande arbetet. Ett system av politiska mål, *systematisk organisering av uppföljningsaktiviteter samt en god relation förefaller minska vikten av kontraktet*. Kontraktsperioder som successivt blivit längre tyder också på att ett uppbyggt samarbete värderas högre än att kontraktet är uppdaterat. Då de valda fallen verkar skriva tillfredsställande kontrakt, väcker det vidare frågor om vilken roll kontrakten kan spela under löpande arbete. Då uppföljningen inte heller förefaller vara så kopplad till kontraktet som teorin antar, ger det kontraktet en delvis annan roll.

Samspelet mellan de formella ramarna och relationen blir centralt i ljuset av ovanstående slutsatser. Jag ställde i teorikapitlet frågan om ett bra kontrakt automatiskt ger en bra relation. Frågan skulle också kunna ställas omvänt. De formella ramarna förefaller här underlätta relationen snarare än hämma den. Samtidigt framhävs relationen som avgörande för att införliva de formella ramarna på ett bra sätt.

I detta sammanhang lägger ekonomiska teorier all sin vikt vid de formella grunderna och när relationer läggs in som faktor, så fokuseras möjligheten att kunna kalkylera tillit som motvikt till kontroll. Att olika sociala påverkansfaktorer är mer komplexa och inte alltid möjliga att styra är en omständighet som behöver belysas ur andra synvinklar för att fånga helheten, där denna studie utgör ett bidrag.

6.1 Förslag till vidare forskning

Kontraktsstyrning kan som tidigare nämnt studeras på många olika sätt. Olika teoribildningar samt metodval har använts för att fånga väsentliga aspekter av styrformen samt dess betydelser. De många kvalitetsjämförelser och effektstudier som gjorts visar att det finns en pågående diskussion om det är ett bra sätt att styra offentlig verksamhet eller inte. Att kontraktsstyrning blir vanligare och vanligare tyder dock på att styrformen som sådan inte kommer att försvinna, oavsett motiven bakom.¹²⁷ Att studera de ”mjuka värdena” kring kontraktsstyrning har därför blivit mer intressant, särskilt när det gäller den specifika logik som omger välfärdstjänster.

Att studera i vilken utsträckning man tar hänsyn till relationsbyggande när man formulerar kontrakt och uppföljningsrutiner skulle ge värdefulla vidare insikter om hur man kan nyttja olika möjligheter till utveckling. Genom en bredare ansats som inkluderar fler offentliga organisationer, och även organisationer där goda relationer inte kan urskiljas från start, skulle förutsättningarna för goda kontraktsrelationer kunna studeras närmre.

¹²⁷ Se diskussion i t.ex. Brown et al (2006)

Referenslista

Böcker, rapporter och artiklar

- Almqvist, R. & Högberg O. (2005) *Management by contract – vad hände?* Kommunal ekonomi och politik, volym 9, nr 2, 7-36
- Alvesson, M. & Deetz, S. (2000) *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur
- Alvesson, M & Sköldberg, K. (1994) *Tolkning och reflektion – Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur
- Berg, B.L. (2009) *Qualitative research methods for the social sciences*. Uppl. 7, Boston: Allyn & Bacon
- Brown, T., Potoski, M. & Van Slyke, D. (2006) *Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets*. Public Administration Review 66/3, 323-331
- Bryntse, K. (2000) *Kontraktsstyrning i teori och praktik*. Lund: Lund Business Press
- Callon, M (1998): *An essay on framing and overflowing – economic externalities revisited by sociology* i Callon M., (red), *The laws of the markets*, Oxford, Blackwell Publishers, 244-269
- Cristofoli, D., Ditillo, A., Liguori, M., Sicilia, M. & Steccolini, I. (2010) *Do environmental and task characteristics matter in the control of externalized local public services? Unveiling the relevance of party characteristics and citizens' offstage voice*. Accounting, Auditing & Accountability Journal Vol. 23 No. 3, 2010, 350-372
- Cutler, T. & Waine, B. (1997) *Politics of Quasi-markets. How quasi-markets have been analysed and how they might be analysed*. Critical Social Policy. A journal of Theory and Practice in Social Welfare, vol. 17:2, 3-26
- Donada, C. & Nogatchewsky, G. (2006) *Vassal or lord buyers: How to exert management control in asymmetric interfirm transactional relationships?* Management Accounting Research 17 (2006) 259–287
- Dwyer, R., Schurr, P.H. & Oh, S. (1987) *Developing buyer-seller relationships*. The Journal of Marketing, vol. 51, No. 2 (April 1987), 11-27
- Erridge, A. & Greer, J. (2002) *Partnership and public procurement – building social capital through supply relations*. Public Administration Vol. 80 No. 3, 2002 (503–522)
- Granovetter, M. (1985) *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness* i Granovetter, M. & Swedberg, R. (red) (1992) *The sociology of economic life*. Oxford: Westview Press
- Hartmann, L. (red) (2011) *Konkurrensens konsekvenser – vad händer med svensk välfärd?* Uppl. 2. Stockholm: SNS

Hood, C. (1991) *A public management for all seasons?* Public Administration Vol. 69 Spring 1991 (3-19)

Isaksson, D. (2012) *Som man frågar får man svar – vilka kvalitetskrav ställer kommunerna vid upphandling av äldreboenden?* Magisteruppsats, Uppsala: Uppsala universitet

Kastberg, G. (2005) *Kundvalsmodeller – en studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting.* Göteborg: Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Langfield-Smith, K. & Smith, D. (2003) *Management control systems and trust in outsourcing relationships.* Management Accounting Research 14 (2003) 281–307

Levin, J. (2003), *Relational Incentive Contracts*, American Economic Review, 93(3), 835-847

Lindgren, L. (2008) *Utvärderingsmonstret – kvalitets- och resultatmätning i offentlig sektor.* Uppl. 1:9 Lund: Studentlitteratur

Llewelyn, S. (2003) *What counts as "theory" in qualitative management and accounting research? Introducing five levels of theorizing.* Accounting, Auditing & Accountability Journal, Vol. 16 nr 4, 662 - 708

Macneil, I. (1980) *The New Social Contract. An Inquiry into Modern Contractual Relations.* New Haven: Yale University Press

Mattisson, O. (2012) *Erfarenheter av uppföljning.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Mattisson, O. (2011) *Erfarenheter av konkurrensutsättning – en forskningsöversikt.* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Mattisson, O. & Thomasson, A. (2007) *The strategic process and its impact on the outcome of a tender.* Annals of Public and Cooperative Economics, Vol. 78, No 3, 439-454

Näringsdepartementet (2010) *Innovationsupphandling* SOU 2010:56

Patton, M.Q. (2002) *Qualitative Evaluation & Research Methods.* Uppl. 3. London: Sage Publications

Power, M. (1997) *The Audit Society. Rules of Verification.* New York: Oxford University Press

Reuter, M., Wijkström, F. & Kristensson Ugglå, B. (red.) (2012) *Vem i hela världen kan man lita på?* PwC & Studentlitteratur

Salas, O. (2012) *Har kvasimarknadsmodellen fungerat som den skall i särskilt boende?* Göteborgs universitet, School of Public Administration Working Papers 2012:20

Socialdepartementet (2008) *Bo bra hela livet* SOU 2008:113

Socialdepartementet (2011) *På jakt efter den goda affären - analys och erfarenheter av den offentliga upphandlingen* SOU 2011:73

Socialdepartementet (2013) *Goda affärer - en strategi för hållbar offentlig upphandling* SOU 2013:12

Socialstyrelsen (2012)¹ *Äldre – vård och omsorg den 1 april 2012. Kommunala insatser enligt socialtjänstlagen samt hälso- och sjukvårdslagen*, 2012-10-19

Socialstyrelsen (2012)² *Kommunal eller enskild regi, spelar det någon roll? En jämförelse av utförare av vård och omsorg om äldre*, 2012-05-30

Socialstyrelsen (2013) *Ställa krav på kvalitet och följa upp – en vägledning för upphandling av vård och omsorg om äldre*, 2013-1-6

Statskontoret (2011) *Förutsättningar för en samlad och systematisk uppföljning av kvalitet, produktivitet och effektivitet i offentlig sektor. Delrapport i Uppdrag om att utveckla redovisningen av den offentliga sektorn* 2011:13

Stolt, R., Blomqvist, P & Winblad, U. (2010) *Privatization of social services: Quality differences in Swedish elderly care*. Social Science & Medicine 72 (2011) 560-567

Svenskt Näringsliv, Almega, Vårdföretagarna & Friskolornas Riksförbund (2013) *Stora möjligheter att stärka kvaliteten i äldreomsorgen genom bättre upphandlingar Hur värderar kommuner kvalitet vid upphandling av särskilt boende?* HealthNavigator

SKL (2011) *Kommungruppsindelning*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting

Van der Meer-Kooistra, J. & Vosselman E.G.J. (2000) *Management control of interfirm transactional relationships: the case of industrial renovation and maintenance*. Accounting, Organizations and Society 25 (2000) 51-77

van Weele, A.J. (2010) *Purchasing and supply chain management*. Uppl. 5. Hampshire: Cengage Learning EMEA

Westlund, P. & Edvardsson, B. (1998) *Tjänsteutveckling och kvalitet i äldreomsorg*. Lund: Studentlitteratur

Elektroniska källor

Äldreomsorg Solna:

<http://www.solna.se/sv/familj-omsorg/aldreomsorg/>

Äldreomsorg Varberg:

<http://www2.varberg.se/default.asp?viewset=&on=Social%20omsorg&initid=1617&heading=Social%20omsorg&mainpage=templates/02.asp?sida=1822>

Statistik om Solna och Varberg:

www.kolada.se

SKL: Maktfördelning i kommuner och landsting:

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demokrati/310val/valresultat_2010

Källmaterial

Organisationsschema över socialförvaltningen, Varbergs kommun (uppvisad av respondent under intervju)

Upphandlingsdokumentation kring äldreomsorg, Varbergs kommun (uppvisad av respondent under intervju)

Kvalitetsbokslut, Attendo (uppvisad av respondent under intervju)

Bilaga 1. Intervjuguide

Beskriv dina arbetsuppgifter och vilka uppgifter som har beröringspunkter med privata utförare? (beställare)

Hur kommer det sig att du och ditt företag är här? (utförare)

Vad föregick relationen?

Beskriv anbudsprocessen

Vad var bra?

Kunde något gjorts annorlunda?

Beskriv relationen mellan utförare och beställare?

Formell/informell? Tät? Initiativ?

Hur sker uppföljning av privata utförare?

Vem sköter det?

Hur görs det? Rutiner och manualer?

Hur ofta sker det?

Vad ligger fokus på?

Vilken roll spelar kontrakten i uppföljningen?

Vilka möjligheter skapas och vad hämmas/försvåras?

Vad skulle du vilja ändra i det existerande upplägget för relationen mellan beställare och utförare?

Upplever du att styrningen av alternativa producenter är samma som den av egenregin?

På vilket sätt påverkar kontraktsrelationen övrig verksamhet inom förvaltningen, och vice versa? (beställare)

Bilaga 2. Lista respondenter

Solna

Omvårdnadsförvaltningen

Irene Kallin, förvaltningschef

Elisabet Sundelin, stabschef

Annika Wiechel, kvalitetsutvecklare särskilt boende

Privata utförare

Carola Rohde Nielsen, regionchef, Attendo

Eva Abrahamsson, verksamhetschef boende, Attendo

Ewa Lovén, regionchef, Förenade Care

Maith Österman, verksamhetschef boende, Förenade Care

Ann-Mari Törnkvist, verksamhetschef (avgående), TemaBo

Varberg

Socialförvaltningen

Lena Brosché, avdelningschef, kvalitetsavdelningen

Christina Patriksson, avtalsutvecklare, kvalitetsavdelningen

Carina Svarvali, medicinskt ansvarig för rehabilitering, kvalitetsavdelningen

Lisbeth Johansson, boendesamordnare, uppdragsavdelningen

Ann-Louise Brodin, kvalitetscontroller, kvalitetsavdelningen

Privata utförare

Lena Nilsson, verksamhetschef boende, Humana Omsorg

Tobias Hultström, regionchef/anbudschef, Humana Omsorg

Lotta Adamsson, verksamhetschef boende, Carema Care

Astri Kaleva, verksamhetschef boende, Norlandia Care